

**Удосконалення консультацій з громадськістю.
Пропозиції громадськості та влади**

Фінальний аналітичний звіт

ЗМІСТ

Вступ

Методологія дослідження

Розділ I. Узагальнені дані та аналіз практики проведення консультацій з громадськістю місцевими органами виконавчої влади

Розділ II. Узагальнені дані та аналіз практики проведення консультацій з громадськістю міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади

Розділ III. Позитивний і негативний досвід проведення консультацій з громадськістю на центральному та місцевому рівнях

Розділ IV. Публічні консультації з питань формування та реалізації державної політики: огляд основних проблем

Розділ V. Зарубіжний досвід у сфері публічних консультацій

Висновки і рекомендації

Джерела

Додатки

ВСТУП

Важливим інструментом ефективної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами є їх залучення до прийняття рішень органами державної влади, зокрема – через механізм публічних консультацій. Консультації з громадськістю дозволяють посилити рівень довіри громадян до владних інститутів, налагодити ефективний діалог між владою та громадськістю, підвищити ступінь прозорості, прогнозованості, обґрунтованості та якості рішень, які ухвалюються органами державної влади та місцевого самоврядування, розширити доступ громадян до інформації про діяльність цих органів, забезпечити більш ефективне використання публічних фінансів, усунути ряд корупційних ризиків при прийнятті нормативно-правових актів. У більшості європейських країн вже багато років спостерігається тенденція до розширення участі громадян у прийнятті рішень як на центральному, так і місцевому рівнях. При цьому дедалі частіше громадяни та інші зацікавлені суб'єкти залучаються до процесу розробки не лише підзаконних актів, але і проектів законів.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює механізм проведення консультацій з громадськістю в Україні, є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. За період дії Порядку належний громадський моніторинг ефективності його реалізації на практиці, дотримання встановлених ним вимог до проведення консультацій центральними та місцевими органами виконавчої влади не проводився. Саме тому коаліцією громадських ініціатив „За ефективну комунікацію влади та громадськості”, до складу якої увійшли Комітет виборців України, Школа політичної аналітики, Аналітичний центр „Політика”, Коаліція громадських організацій „Молода Черкащина” за підтримки проекту ПРООН „Розвиток громадянського суспільства”, було підготовлено аналітичний звіт „Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади”. Основна мета дослідження полягала в оцінці виконання і дотримання органами влади вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, виявленні чинників, які знижують ефективність консультацій з громадськістю, позитивного та негативного досвіду у відповідній сфері, який варто було б враховувати як при подальшому удосконаленні нормативно-правової основи публічних консультацій в Україні, так і під час проведення самих консультацій. Окрему увагу в дослідженні приділено аналізу зарубіжного досвіду проведення публічних консультацій. На основі проведеного аналізу запропоновано пріоритетні напрями підвищення ефективності консультацій з громадськістю та сформульовано пропозиції стосовно внесення змін до чинного законодавства, яким визначено порядок проведення публічних консультацій.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У процесі підготовки дослідження „Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади” було проаналізовано практику застосування Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, основні проблеми, пов'язані з проведенням публічних консультацій в Україні, зарубіжний досвід у відповідній сфері, а також напрацьовано пропозиції з метою підвищення ефективності консультацій з громадськістю. У ході підготовки дослідження було: а) проведено аналіз чинного законодавства України у сфері правового регулювання

консультацій з громадськістю, відповідного зарубіжного законодавства та практики, а також інформації, розміщеної на урядовому веб-порталі „Громадянське суспільство і влада”, веб-сайтах окремих центральних органів виконавчої влади, сайтах органів виконавчої влади регіонального рівня; б) проведено два експертних опитування щодо практик консультацій з громадськістю на місцевому та центральному рівнях відповідно; в) проведено 6 фокус-групових досліджень „Оцінка ефективності співпраці неурядових організацій та влади: сторони в діалозі”.

У рамках **експертних опитувань** щодо практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях було встановлено загальний рівень обізнаності представників громадськості з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, практикою проведення консультацій з громадськістю, виявлено основні джерела отримання інформації про проведення консультацій, досліджено думку громадськості щодо основних суб'єктів ініціювання та найбільш поширених форм проведення консультацій, дотримання органами виконавчої влади положень законодавства в частині обов'язковості проведення консультацій щодо певних питань, обов'язковості затвердження та оприлюднення до початку року орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю, вимог до порядку оприлюднення документів, пов'язаних з проведенням консультацій, а також до змісту таких документів. Крім того, досліджено думку громадськості щодо відповідності форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення, своєчасного розповсюдження проектів документів, винесених на обговорення, залучення до консультацій усіх зацікавлених сторін, врахування пропозицій учасників консультацій, ролі та основних форм участі громадських рад в організації консультацій, ступеня досягнення цілей проведення консультацій з громадськістю, а також щодо основних причин неефективності консультацій та напрямів підвищення їх ефективності. У ході експертних опитувань також було отримано інформацію про найкращі та найгірші (з точки зору залучення зацікавлених сторін, врахування пропозицій учасників консультацій) практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях.

Експертне опитування щодо практики проведення консультацій на місцевому рівні проводилось у період з 26 січня по 13 лютого 2012 року в містах Києві, Севастополі, Сімферополі та всіх обласних центрах. У кожному з регіонів було опитано не менше 20 осіб (за винятком м. Києва, Київської, Кіровоградської, Рівненської та Тернопільської областей, в яких було опитано відповідно 10, 11, 12, 19 та 17 респондентів): у середньому 6-8 представників громадських організацій, 2-4 незалежних експерти, 6-8 членів громадської ради при відповідній обласній державній адміністрації, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Київській, Севастопольській міських державних адміністраціях та 3-5 представників засобів масової інформації. Загалом, участь в опитуванні взяв 501 респондент. Анкета експертного опитування наведена у Додатках до цього дослідження.

Експертне опитування щодо практики проведення консультацій на центральному рівні проводилось у період з 7 по 24 лютого 2012 року у м. Києві. Участь в опитуванні взяли представники громадських рад при відповідних центральних органах виконавчої влади, ЗМІ, провідних аналітичних центрів. Загалом, участь в опитуванні взяли 50 респондентів. Анкета експертного опитування щодо практики проведення консультацій з громадськістю на центральному рівні наведена у Додатках до цього дослідження; її зміст загалом (за окремими винятками) відповідав змісту анкети експертного опитування щодо практик проведення консультацій з громадськістю на місцевому рівні.

Аналіз **інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади** мав на меті верифікацію результатів експертних опитувань, проведених в рамках підготовки дослідження, оцінку зручності розміщення і пошуку інформації про консультації з громадськістю на веб-сторінках органів виконавчої влади, відповідності порядку оприлюднення документів, пов'язаних з проведенням консультацій (інформаційних повідомлень, звітів, протоколів публічних заходів тощо), вимогам Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, оцінку виконання положень Порядку в частині обов'язковості затвердження та оприлюднення на веб-сайтах органів виконавчої влади орієнтовних планів консультацій з громадськістю, виявлення основних форм проведення консультацій. У процесі підготовки дослідження було проаналізовано інформацію на веб-сайтах всіх міністерств, дев'яти інших центральних органів виконавчої влади (Державної митної служби України, Державної податкової служби України, Державної служби з питань інвалідів та ветеранів України, Державної служби молоді та спорту України, Державної служби з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації, Державного агентства земельних ресурсів України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів, Пенсійного фонду України), 24 обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Основна мета **фокус-групових досліджень** полягала у з'ясуванні громадської думки щодо відповідності існуючої практики проведення публічних консультацій вимогам Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, ефективності консультацій, а також виявленні найкращих та найгірших практик проведення консультацій та отриманні рекомендацій щодо підвищення їх ефективності. Фокус-групи проводились у період з 24 лютого по 6 березня 2012 року у містах Донецьку (29.02.2012 р.), Львові (25.02.2012 р.), Херсоні (2.03.2012 р.), Чернігові (24.02.2012 р.) та Києві (2 фокус-групи, проведені 6.03.2012 р. окремо для представників органів виконавчої влади та представників інститутів громадянського суспільства). Основною цільовою аудиторією фокус-груп були представники громадських організацій, залучених до консультацій на центральному та місцевому рівнях, громадські активісти та представники структурних підрозділів органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю. У фокус-групах загалом взяли участь 35 осіб. У ході проведення фокус-груп було обговорено такі основні блоки питань: а) ступінь поінформованості щодо проведення консультацій; б) ступінь обізнаності з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; в) основні питання, які виносяться на публічні консультації; г) основні ініціатори консультацій з громадськістю; д) процедура підготовки та основні проблеми, пов'язані з підготовкою, затвердженням і оприлюдненням орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю; е) найкращі та найгірші практики проведення консультацій на центральному рівні (фокус-група у м. Києві) та відповідному регіоні; є) напрями удосконалення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

За результатами **дослідження відкритих джерел інформації** було додатково верифіковано інформацію, отриману в ході проведення експертних опитувань, фокус-групових досліджень, аналізу інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади, а також оцінено можливість використання зарубіжного досвіду в процесі удосконалення регулювання та проведення консультацій з громадськістю в Україні.

Розділ I. Узагальнені дані та аналіз практики проведення консультацій з громадськістю місцевими органами виконавчої влади

1.1. Ознайомленість громадськості з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Діаграма 1. Ознайомленість учасників експертного опитування з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою КМУ від 3.11.2010 р. № 996



Рівень ознайомленості представників громадських організацій, незалежних експертів, членів громадських рад при місцевих органах виконавчої влади регіонального рівня, представників ЗМІ (далі - громадськості) з основним нормативно-правовим актом, що визначає порядок проведення публічних консультацій – постановою Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 03.11.2010 р. № 996 – було встановлено в рамках експертного опитування щодо напрямів підвищення ефективності проведення місцевими органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та

реалізації державної політики (далі – експертне опитування на місцевому рівні). Учасникам опитування було запропоновано відповісти на питання про те, чи знайомі вони зі змістом Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування і реалізації державної політики. Результати проведеного опитування показали, що зі змістом Порядку ознайомлені 71 % опитаних. Щоправда, частка опитаних, які не були ознайомлені з Порядком, також була досить значною – 29 %. Кількість респондентів, ознайомих з Порядком, була найбільшою у Вінницькій, Дніпропетровській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Херсонській, Чернігівській областях та м. Києві (більше 70% респондентів). У Донецькій області кількість респондентів, які не були обізнані з Порядком (75% опитаних в області), суттєво перевищила кількість респондентів, обізнаних з ним (25%), тоді як в Закарпатській, Івано-Франківській, Полтавській та Черкаській областях частки обізнаних і необізнаних із Порядком респондентів були майже однаковими. Зазначене може свідчити про необхідність посилення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед інститутів громадянського суспільства, спрямованої на підвищення рівня їх обізнаності з існуючим правовим регулюванням проведення консультацій з громадськістю та можливостями впливу на прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади.

1.2. Обізнаність щодо консультацій з громадськістю, які проводилися відповідними місцевими органами виконавчої влади у 2011 році

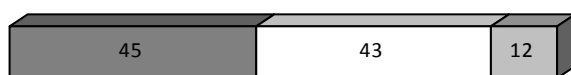
У рамках експертного опитування на місцевому рівні респондентам було запропоновано відповісти на питання про те, чи відома їм інформація про проведення у 2011 р. місцевими органами виконавчої влади публічних консультацій з громадськістю, наприклад, у формі круглих столів, громадських слухань, форумів, конференцій зборів, зустрічей з громадськістю

тощо. Загальні результати відповіді на це запитання в межах всіх регіонів, охоплених опитуванням, повністю відповідають загальним результатам відповіді на попереднє питання: 71% респондентів було відомо про такі заходи, 29% - ні. Іншими словами, всі ті респонденти, які не були обізнані з положеннями Порядку, нічого не знали і про проведення консультацій з громадськістю.

1.3. Рівень обізнаності громадськості щодо проведення консультацій місцевими органами виконавчої влади у 2011 р.

За результатами експертного опитування на місцевому рівні також було визначено рівень обізнаності громадськості щодо проведення консультацій з громадськістю місцевими органами виконавчої влади у 2011 р. Так, тим учасникам опитування на місцевому рівні, які

Діаграма 2. Кількість консультацій з громадськістю, проведених у 2011 р., про які було відомо учасникам експертного опитування



■ до 3 □ до 10 ▨ більше 10

були обізнані з конкретними заходами із проведення публічних консультацій на місцевому рівні, було запропоновано дати відповідь на питання щодо кількості заходів, про які їм було відомо. Результати проведеного опитування показали, що в межах України лише 12 % респондентів було відомо про значну (понад 10) кількість заходів з проведення публічних консультацій. Найбільша кількість респондентів, яким було відомо про більш ніж

10 заходів з проведення публічних консультацій, була виявлена у Вінницькій, Луганській, Херсонській, Чернігівській областях та Автономній Республіці Крим. Натомість всім учасникам опитування у Закарпатській, Тернопільській, Чернівецькій областях та місті Севастополі було відомо про не більш як 10 заходів з проведення публічних консультацій, організованих відповідними місцевими органами влади. В решті регіонів, в яких проводилось опитування, про значну (більше 10) кількість заходів було відомо лише 1-2 респондентам. У Житомирській, Київській, Полтавській, Тернопільській, Чернівецькій та Чернігівській областях більш як 60% респондентів відзначили, що їм відомо про менш як 10 заходів з проведення консультацій з громадськістю. Водночас частка респондентів, яким було відомо про менш ніж 3 заходи з проведення публічних консультацій, була найбільшою (понад 60%) у Дніпропетровській, Кіровоградській, Львівській, Харківській, Хмельницькій та Черкаській областях. Ці дані можуть свідчити або про те, що у цих регіонах консультації проводяться недостатньо активно, або ж про те, що інформування інститутів громадянського суспільства про проведення консультацій у цих регіонах є недостатнім.

1.4. Основні джерела інформації про проведення консультацій з громадськістю на місцевому рівні

Діаграма 3. Основні джерела одержання інформації про проведення консультацій з громадськістю у 2011 р.



З метою визначення найбільш дієвих способів інформування громадськості про проведення консультацій в рамках експертного опитування на місцевому рівні респондентам було запропоновано визначити основне джерело отримання інформації про ці заходи. До запропонованих джерел одержання інформації розробниками анкети опитування було включено: а) безпосередню участь у заходах; б) веб-сайти місцевих органів виконавчої влади; в) публікації в ЗМІ; г) отримання інформації від колег з інших інститутів громадянського суспільства; та д) інші джерела, які учасники опитування мали визначити самостійно.

Результати опитування засвідчили, що респонденти в основному отримували інформацію про проведення консультацій або у зв'язку з безпосередньою участю у заходах, або з „інших джерел” (варіант „д” відповіді на запитання анкети). Як правило, до інших джерел відносилось поєднання декількох запропонованих в анкеті варіантів відповідей – безпосередня участь у заходах, отримання інформації від колег з інших інститутів громадянського суспільства тощо.

Найменшою (5%) була частка респондентів, які одержували інформацію з публікацій у засобах масової інформації. Кількість тих, хто отримував інформацію в основному з веб-сайтів органів влади та від колег з інших інститутів громадянського суспільства, була приблизно однаковою (відповідно 13 та 15%). Таким чином, роль веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади у донесенні інформації про заходи з проведення публічних консультацій є недостатньо високою.

„На сайті [Чернігівської – Авт.] обласної адміністрації є окремий розділ «громадські обговорення». Обласна адміністрація розміщує там проекти рішень, розпоряджень. Можна зйти, подивитися. Під час засідання президії громадської ради, наприклад, на сайті можна ознайомитись з документом, який аналізується. Ця система працює.»

(фокус-група у м. Чернігові, 24 лютого 2012 р.)

„Дійсно, на сайті [Донецької – Авт.] облдержадміністрації є орієнтовний план консультацій з громадськістю. Але таке враження, що все, що пов'язано з громадськістю, приховується в надрах сайту Донецької обласної державної адміністрації. Цей план знаходиться в рубриці Головного управління взаємодії з громадськістю. Фактично для того, щоб знайти цей план, треба витратити півдня, перевіривши всі рубрики на цьому сайті. Тут проблема в тому, що сайт обласної державної адміністрації нефункціональний з точки зору отримання інформації про консультації.»

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

Останнє може бути зумовлено низкою причин – відсутністю у респондентів доступу до мережі Інтернет чи небажанням використовувати інформацію, розміщену на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади, більш широкими можливостями отримання інформації з інших джерел, незручністю або несвоєчасністю розміщення інформації на відповідних веб-сайтах, відсутністю на них необхідної інформації тощо.

Як засвідчили результати проведених в рамках проекту фокус-груп, з-поміж наведених вище можливих причин недостатньої ролі веб-сайтів в інформуванні про заходи з проведення консультацій з громадськістю основною причиною є незручність розміщення інформації,

відсутність на веб-сайтах необхідної інформації про консультації та несвоєчасність її розміщення (розміщення після проведення заходу, у день його проведення чи за день до проведення, що не дозволяє всім зацікавленим особам взяти участь у заході). Наприклад, учасники фокус-групи в Донецьку наголошували на тому, що інформацію про заходи з проведення консультацій на веб-сайті необхідно шукати одразу у декількох рубриках сайту Донецької обласної державної адміністрації, витрачаючи на це значний обсяг часу. Зверталась увага на те, що дизайн веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади не є уніфікованим, і відсутні чіткі й єдині для всіх органів роз'яснення щодо того, яким чином певна інформація має розміщуватись на сайтах. Хоча проблема недосконалого розміщення інформації на веб-сайтах є досить поширеною у багатьох регіонах (див. вставку нижче), на веб-сайтах окремих обласних державних адміністрацій (наприклад, Чернігівської, Львівської та деяких інших обласних державних адміністрацій) інформація стосовно консультацій розміщується більш вдало, ніж на сайтах інших місцевих органів виконавчої влади, хоча і у цьому випадку з пошуком необхідної інформації можуть виникати певні проблеми.

На думку учасників фокус-групи у Донецьку, незручність, несвоєчасність розміщення чи відсутність певної інформації на веб-сайтах обумовлена декількома чинниками: 1) на законодавчому рівні не передбачено відповідальності за порушення вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині строків оприлюднення інформації щодо консультацій та змісту такої інформації; 2) представники місцевих органів виконавчої влади не є зацікавленими у проведенні консультацій.

За результатами аналізу веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади можна дійти висновку, що пошук на них інформації про публічні консультації може бути складним навіть для достатньо підготовленого користувача мережі Інтернет. У вставці нижче наведено стислий огляд основних проблем, які ускладнюють отримання інформації про консультації з громадськістю з веб-сторінок місцевих органів виконавчої влади.

Основні проблеми, пов'язані з розміщенням інформації про консультації з громадськістю на веб-сайтах Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

- У більшості випадків структура веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади є переобтяженою – зазвичай на стартових сторінках розміщено десятки рубрик, підрубрик, посилань на окремі документи та сайти інших органів влади, банерів тощо; при цьому рубрики можуть розміщуватись у різних частинах сторінки. Це вже ускладнює пошук інформації про консультації з громадськістю.
- На ряді веб-сайтів спеціальна рубрика, присвячена консультаціям з громадськістю, відсутня взагалі. У цьому випадку інформація про заплановані та проведені консультації включається до рубрик, присвячених роботі громадської ради, регуляторній або поточній діяльності органу виконавчої влади регіонального рівня. Як приклад можна навести веб-сайти Вінницької, Донецької (на веб-сайті Донецької облдержадміністрації у рубриці „Регіональний комітет економічних реформ” створено підрубрику „Громадське обговорення”, однак у ній немає жодного документу, пов'язаного з проведенням громадських обговорень), Житомирської, Запорізької, Івано-Франківської, Кіровоградської, Луганської, Миколаївської, Харківської облдержадміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Київської міської державної адміністрації.
- У тих випадках, коли на сайтах створена спеціальна рубрика, присвячена консультаціям (наприклад, „Консультації з громадськістю”, „ОДА і громадськість”, „Громадянське суспільство” тощо), інформація про консультації з громадськістю все одно розміщується несистематизовано – частина такої інформації включається до спеціальної рубрики, частина – до інших рубрик („Новини”, „Нормативна база”, „Проекти нормативних актів”, „Регіональний комітет з економічних реформ”, „Облдержадміністрація”, „Громадська рада” тощо) чи веб-сторінок структурних підрозділів обласної державної адміністрації (наприклад у випадку Сумської облдержадміністрації). Це суттєво ускладнює пошук інформації, оскільки для її отримання користувачам необхідно проглядати відразу декілька рубрик, причому користувачі мають робити це досить часто, щоб не пропустити те чи інше повідомлення про захід з проведення консультацій. Ситуація ускладнюється також і тим, що нова інформація з рубрик, присвячених

консультаціям, далеко не завжди дублюється у рубриці “Новини” чи на стартовій сторінці веб-сайту. Часто має місце і протилежна ситуація – інформація про консультації відноситься до новин, що розміщуються на стартовій сторінці веб-сайту, але не дублюється у рубриках, пов’язаних з консультаціями. Оскільки новини оновлюються декілька разів на день, інформація зі стартової сторінки швидко замінюється новою інформацією, і віднайти інформацію про консультації стає складно. Наведені недоліки (або окремі з цих недоліків) мають веб-сайти Волинської, Дніпропетровської, Закарпатської, Київської, Львівської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Херсонської, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської облдержадміністрацій та Севастопольської міськдержадміністрації.

- На веб-сайтах деяких облдержадміністрацій створено окремі рубрики для консультацій з громадськістю (наприклад рубрика „Обговорення” на веб-сайті Хмельницької облдержадміністрації; підрубрика „Громадське обговорення” рубрики „Громадянське суспільство і влада” на веб-сайті Закарпатської облдержадміністрації; підрубрика „Проекти” рубрики „Нормативна база” на веб-сайті Житомирської облдержадміністрації; підрубрика „Проекти” рубрики „Нормативно-правові документи” на веб-сайті Вінницької облдержадміністрації; підрубрика „Громадське обговорення” рубрики „Взаємодія з громадськістю” на веб-сайті Дніпропетровської облдержадміністрації; підрубрика „Проекти нормативних актів” рубрики „Нормативна база” на веб-сайті Донецької облдержадміністрації; рубрика „Проекти розпорядчих документів” на веб-сайті Тернопільської обласної державної адміністрації; рубрика „Проекти документів” на веб-сайті Ради міністрів Автономної Республіки Крим; підрубрика „Проекти розпоряджень” рубрики „Міська державна адміністрація” на веб-сайті Севастопольської міськдержадміністрації), однак у них розміщено лише посилання на тексти відповідних проектів рішень без будь-яких додаткових пояснень (строк консультацій, порядок внесення пропозицій тощо). На веб-сайті Луганської облдержадміністрації у рубриці „Проекти нормативно-правових актів” немає жодного проекту.
- Контекстний пошук інформації на веб-сайтах у ряді випадків є незручним – обмежено кількість символів, які можуть бути введені у пошуковому рядку; результати пошуку належним чином не фільтруються (за релевантністю, датою розміщення інформації, рубриками тощо). На веб-сайті Севастопольської міськдержадміністрації пошукова система не функціонує. На веб-сайті Кіровоградської облдержадміністрації можливість пошуку інформації не передбачена.
- На веб-сайтах низки місцевих органів виконавчої влади інформація, пов’язана з проведенням консультацій, видаляється через певний час після її розміщення. Це ускладнює моніторинг виконання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. До прикладів можна віднести веб-сайти Волинської та Дніпропетровської облдержадміністрацій. Наприклад, орієнтовний план консультацій з громадськістю на 2011 р. у Дніпропетровській області було видалено з сайту; на веб-сайті Волинської облдержадміністрації інформаційні повідомлення про проведення консультацій з громадськістю періодично видаляються (наявні лише інформаційні повідомлення з початку лютого 2012 р.), звіт про проведені консультації наявний лише за 4 квартал 2011 р. (звіти за попередні періоди відсутні).
- В окремих випадках інформація про консультації наводиться не з початку року, а лише за останні місяці року. Якщо це не обумовлено тим, що рубрика для розміщення інформації про консультації була створена саме наприкінці року, то такий підхід заслуговує на критичну оцінку, оскільки відсутність інформації за значний період часу ускладнює моніторинг виконання Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. До прикладів можна віднести веб-сайт Сумської облдержадміністрації: у рубриці сайту „Проекти нормативно-правових актів” розміщені лише проекти за жовтень та грудень 2011 р.
- У рубриках, присвячених консультаціям з громадськістю, у деяких випадках розміщена інформація, яка не може вважатись консультаціями з громадськістю (святування і т.п. заходи). З інформації, наведеної на веб-сайтах, дуже часто складно встановити, чи проводився той чи інший публічний захід (збори громадян, слухання, круглі столи тощо). Ситуація ускладнюється й тим, що мета заходів у повідомленнях часто не вказується; на веб-сайтах багатьох органів виконавчої влади відсутні орієнтовні плани консультацій з громадськістю на 2011 р., а звіти про проведені протягом року консультації носять загальний характер (що не дозволяє встановити, чи проводився певний захід в рамках виконання орієнтовного плану консультацій).

Найменша частка респондентів, які визначили веб-сайти основним джерелом інформації про публічні консультації, була зафіксована у Вінницькій, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Хмельницькій, Херсонській, Черкаській, Чернівецькій областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі (з веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади у цих регіонах отримували інформацію лише від 0% до 10% респондентів). Натомість у Дніпропетровській, Запорізькій, Кіровоградській, Одеській, Сумській та Харківській областях у середньому 30-50% опитаних отримували інформацію про заходи саме з веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади. Стосовно інших регіонів, то в них кількість респондентів, які визначили веб-сайти як основне джерело отримання інформації, коливалась від 10 до 30% опитаних.

Отримання інформації про заходи з проведення консультацій у зв'язку з безпосередньою участю в них визначалось основним джерелом інформації у Вінницькій, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Херсонській, Хмельницькій, Чернівецькій, Чернігівській областях, м. Києві та Автономній Республіці Крим – у такий спосіб отримували інформацію про організовані заходи від 30 до 80% опитаних у цих регіонах осіб. Водночас в Одеській та Черкаській областях у цей спосіб переважно отримували інформацію не більше 5% респондентів.

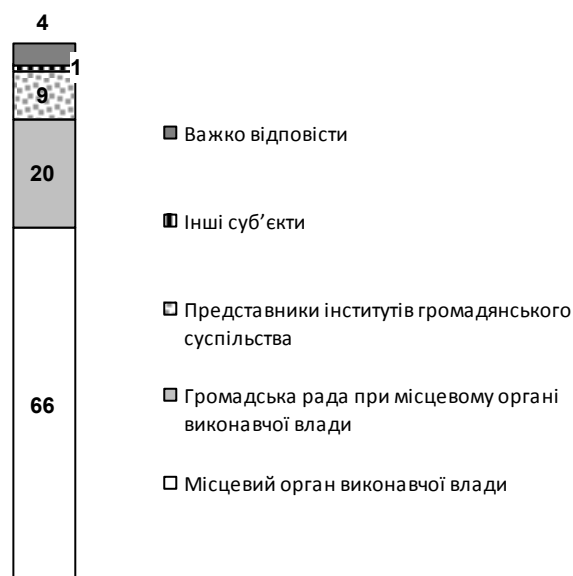
Як зазначалося вище, публікації у засобах масової інформації є найменш дієвим засобом інформування громадськості про заходи з проведення публічних консультацій. Показово, що у Житомирській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій, Чернівецькій областях, м. Києві та Автономній Республіці Крим жоден з опитаних респондентів не відніс публікації у ЗМІ до основного джерела отримання інформації про публічні консультації. У решті охоплених опитуванням регіонів кількість респондентів, які віднесли публікації у ЗМІ до основних джерел інформації, становила, як правило, не більше 5-10%. До винятків з цього правила можна віднести хіба що Одеську, Сумську та Чернігівську область, в яких частка респондентів, поінформованих про організовані заходи в основному через ЗМІ, склала близько 25%.

Отримання інформації від колег з інших інститутів громадянського суспільства є далеко не основним джерелом інформації про проведення консультацій у Волинській, Закарпатській, Сумській, Хмельницькій та Чернівецькій областях – у цих регіонах частка респондентів, які в якості основного джерела інформації визначили своїх колег, не перевищувала 5%. Проте цей спосіб інформування є досить популярним у Вінницькій, Івано-Франківській, Львівській областях та м. Києві, де 30% і більше опитаних визначили отримання інформації про публічні консультації від колег основним джерелом інформації. В решті регіонів частка респондентів, поінформованих про консультації саме від колег, а не з інших джерел, коливалась в межах від 5 до 30%.

1.5. Основні суб'єкти ініціювання консультацій з громадськістю на місцевому рівні

За результатами експертного опитування дві третини всіх респондентів (66 %) відзначили, що основним ініціатором консультацій з громадськістю у 2011 р. виступали відповідні місцеві органи виконавчої влади. Другим найбільш активним ініціатором консультацій були громадські ради, утворені при місцевих органах влади. 9% опитаних відзначили, що консультації ініціювались в основному представниками інститутів громадянського суспільства та іншими суб'єктами (зокрема підприємцями).

Діаграма 4. Основні ініціатори консультацій з громадськістю на місцевому рівні



Цікаво, що у деяких регіонах громадські ради, на думку респондентів, були більш активними в плані ініціювання публічних консультацій, ніж місцеві органи влади. Це стосується, наприклад, Вінницької, Донецької та Львівської областей, де кількість респондентів, які визнали громадські ради основним ініціатором консультацій перевищила кількість тих, хто відвів цю роль місцевим органам виконавчої влади. Водночас жоден респондент у Волинській, Закарпатській, Тернопільській, Черкаській областях не визнав громадську раду при відповідній обласній державній адміністрації основним ініціатором консультацій. У Київській, Кіровоградській, Луганській та Чернівецькій областях громадські ради були зазначені основними ініціаторами консультацій не більш як 10% опитаних. В деяких випадках консультації ініціювались однаково активно як громадськими радами, так і відповідними обласними державними адміністраціями, про що свідчить розподіл голосів респондентів між органами влади та громадськими радами (якщо і не порівну, то як 2:1) як суб'єктами ініціювання консультацій. Серед прикладів - Івано-Франківська, Рівненська та Херсонська області. Наведені дані певною мірою ілюструють рівень впливовості громадських рад при обласних державних адміністраціях як загалом, так і в плані ініціювання консультацій.

Всі опитані респонденти Закарпатської та Тернопільської областей зійшлись на тому, що

"Поки з Києва не отримають команди або доручення провести якийсь круглий стіл чи консультації з громадськістю, цього не робиться. Сказав, наприклад, голова Державної податкової адміністрації, що треба провести відверту розмову, скликати громадськість, обговорити питання – і в області проводять круглий стіл. Дана була команда зверху провести обговорення проекту Закону про ринок земель минулого року [2011 – Авт.] в листопаді вони скликали громадськість. Проаналізували, хто є в Донецьку, знайшли цих людей і в пожежному порядку зібрали, обговорили. Так само по охороні здоров'я, так само по обговоренню програми підтримки підприємництва в Донецькій області. Тобто це все - несистемні заходи, ініціатива йде зверху."

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

публічні консультації у відповідних регіонах були ініційовані місцевими органами виконавчої влади. Подібна ситуація мала місце і в Кіровоградській, Київській та Чернівецькій областях – більш як 90% опитаних з цих регіонів респондентів визнали місцеві органи виконавчої влади основним суб'єктом ініціювання консультацій. Що ж стосується ініціювання консультацій інститутами громадянського суспільства, то

найбільшу активність такі інститути, згідно з даними опитування, виявляли лише у Луганській, Рівненській та Чернігівській областях. В інших регіонах їх роль в ініціюванні консультацій була менш значною. Так, у м. Севастополі, Чернівецькій, Хмельницькій, Тернопільській, Одеській, Кіровоградській, Київській та Закарпатській областях жоден респондент не виокремив представників інститутів громадянського суспільства як ініціаторів публічних консультацій. Такий стан справ може свідчити про пасивність інститутів громадянського суспільства або певну необізнаність респондентів з цього питання.

1.6. Дотримання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині обов'язковості проведення консультацій стосовно певних питань

Згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, публічні консультації на місцевому рівні в обов'язковому порядку повинні проводитись щодо проектів актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків громадян; проектів актів, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; проектів актів, якими передбачається здійснення делегованих

відповідними радами повноважень місцевого самоврядування; проектів регуляторних актів; проектів регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо стану їх виконання; звітів про витрачання бюджетних коштів.

В рамках експертного опитування на місцевому рівні респондентам було запропоновано дати відповідь на питання про те, наскільки часто відповідні питання були предметом консультацій. Відповідно, було запропоновано три варіанти відповіді на кожне питання: 1) відповідні питання не виносились на консультації, 2) на консультації виносились лише окремі з цих питань; 3) на консультації виносилась значна кількість таких питань. Результати опитування наведено у Таблиці 1. У графах Таблиці наводиться частка опитаних, які обрали відповідний варіант відповіді, у загальній кількості учасників експертного опитування.

Таблиця 1. Оцінка учасниками експертного опитування дотримання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 в частині обов'язкового проведення консультацій щодо певних категорій питань

	Такі питання не виносились на консультації	На консультації виносились окремі з цих питань	На консультації виносилась велика кількість таких питань
проекти актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян	26%	65%	9%
проекти актів місцевого органу виконавчої влади, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства	53%	42%	5%
проекти актів місцевого органу виконавчої влади, якими передбачається здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами	57%	39%	4%
проекти регуляторних актів місцевого органу виконавчої влади	37%	48%	15%
проекти регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо стану їх виконання	19%	64%	17%
звіти місцевого органу виконавчої влади про витрачання бюджетних коштів	59%	34%	7%

Наведені результати свідчать про те, що лише невелика частина опитаних респондентів (4-17%) вважає, що на консультації виносилась значна кількість тих питань, які згідно з чинним законодавством мали б виноситись на публічні консультації в обов'язковому порядку. З наведених у Таблиці 1 даних можна визначити, що більшість учасників опитування вважає, що проекти актів відповідних місцевих органів виконавчої влади, якими передбачалось встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, проектів актів, пов'язаних із здійсненням делегованих повноважень місцевого самоврядування, а також звітів про витрачання коштів взагалі не виносились на консультації. Пріоритет у винесенні на громадське обговорення було надано проектам регіональних програм соціального, економічного та культурного розвитку, проектам регуляторних актів та проектам актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод та інтересів громадян.

Цікавим є регіональний зріз відповідей респондентів. Наприклад, у Волинській, Львівській, Рівненській, Черкаській областях переважна більшість (понад 70%) опитаних відзначила, що проекти актів, якими передбачалось встановлення пільг або обмежень для інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання, взагалі не виносились на публічні

консультації. Більшість (понад 70%) опитаних з Донецької, Запорізької, Львівської, Миколаївської, Сумської, Харківської, Херсонської областей та м. Севастополя вважає, що проекти актів стосовно здійснення делегованих повноважень місцевого самоврядування у цих регіонах на публічні консультації не виносились. Деяко краща ситуація спостерігалась у публічних консультаціях стосовно проектів регуляторних актів: більшість респондентів з регіонів вважає, що на публічні обговорення виносились окремі з таких проектів або значна їх кількість. До винятків можна віднести Львівську, Рівненську та Харківську області, де більш як 60% респондентів висловили думку про те, що проекти регуляторних актів не були предметом обговорень з громадськістю на обласному рівні. Учасники опитування також загалом погодились, що проекти регіональних програм соціального, економічного та культурного розвитку були предметом публічних консультацій. Винятком знову ж таки стала Львівська область, де 2/3 респондентів вважали, що проекти цих програм не виносились на консультації взагалі. Як свідчить наведена у Таблиці 1 інформація, найменш обговорюваними питаннями публічних консультацій були звіти місцевих органів виконавчої влади про витрачання бюджетних коштів. Понад 70% учасників експертного опитування з Волинської, Донецької, Запорізької, Київської, Кіровоградської, Львівської, Харківської, Черкаської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя зазначали, що такі консультації не проводились взагалі. При цьому у Черкаській області та місті Севастополі таку відповідь надали 100% респондентів. У будь-якому разі, жоден з опитаних, які представляли Волинську, Донецьку, Запорізьку, Івано-Франківську, Київську, Кіровоградську, Львівську, Рівненську, Тернопільську, Харківську, Хмельницьку, Черкаську області, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь, не зазначив, що на публічні консультації виносилась значна кількість питань, пов'язаних зі звітами місцевих органів влади про витрачання бюджетних коштів.

Із зазначеного можна зробити висновок про те, що у багатьох регіонах певні питання, які мали б бути предметом публічних консультацій (проекти актів місцевих органів виконавчої влади, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, звіти про витрачання бюджетних коштів, проекти актів місцевих органів виконавчої влади, якими передбачається здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами), або виносяться на публічні консультації значно рідше, ніж інші категорії питань, або ж про те, що представники громадськості належним чином не поінформовані про винесення таких питань на консультації.

1.7. Основні форми проведення консультацій з громадськістю

Згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). У свою чергу, публічне громадське обговорення може проводитись у формі конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій.

У рамках експертного опитування на місцевому рівні респондентам було запропоновано дати відповідь на питання про те, наскільки поширеними на практиці були ті форми консультацій з громадськістю, які передбачались постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 р. Узагальнені відповіді на це запитання анкети наведено у Таблиці 2. У

графах таблиці наведено частку респондентів у загальній кількості всіх опитаних респондентів, які обрали відповідний варіант відповіді на запитання анкети.

Таблиця 2. Найбільш поширені форми консультацій з громадськістю у 2011 році

	Не застосовувалась взагалі	Застосовувалась інколи (у поодиноких випадках)	Застосовувалась досить часто
публічні заходи у форматі діалогу з відносно значною кількістю учасників (круглі столи, громадські слухання, збори, конференції, форуми і т. п.)	10%	60%	30%
публічні заходи з незначною кількістю учасників (зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості і т. п.)	6%	59%	35%
електронні консультації на веб-сайті місцевого органу виконавчої влади	48%	37%	15%

Узагальнені дані по Україні щодо поширеності публічних заходів у форматі діалогу із значною кількістю учасників загалом корелюються з даними окремих регіонів; лише у Дніпропетровській, Київській, Кіровоградській та Чернігівській областях більшість респондентів відзначила, що цей формат консультацій практикувався досить часто. У той же час всі учасники опитування у Черкаській області та місті Севастополі відзначили, що публічні заходи у форматі діалогу з відносно значною кількістю учасників не застосовувались взагалі або застосовувались у поодиноких випадках. Понад дві третини респондентів з Тернопільської та Чернігівської областей відзначили, що консультації з громадськістю у форматі заходів з незначною кількістю учасників проводились досить часто, тоді як у решті регіонів результати опитування щодо цієї форми консультацій в цілому відповідали результатам опитування у всеукраїнському масштабі. Винятком стали Донецька та Черкаська області, в яких жоден респондент не відзначив, що цей спосіб публічних консультацій практикувався досить часто.

Найбільша кількість респондентів, які вважають, що електронні консультації на веб-сайті місцевого органу виконавчої влади не застосовувались взагалі, була зафіксована у Закарпатській, Запорізькій, Кіровоградській областях та місті Севастополі (понад 70% учасників опитування у цих регіонах відзначили, що цей формат консультацій не застосовувався взагалі). У ряді регіонів – Вінницькій, Житомирській, Київській, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській областях, місті Києві та Автономній Республіці Крим так вважало більш як 50% учасників опитування. Водночас найменша частка таких респондентів була зафіксована у Волинській та Тернопільській областях (14 та 22% відповідно). У Житомирській, Закарпатській, Запорізькій та Черкаській областях не виявилось жодного респондента, який вважав, що електронні консультації на веб-сайті місцевого органу виконавчої влади застосовувались досить часто. Проте у Миколаївській області частка тих, хто вважає такий формат консультацій особливо поширеним, перевищила 50%, що є нетиповим для решти регіонів, де частка респондентів, які обрали саме цей варіант відповіді („застосовувались досить часто“), була меншою за 50%.

Таким чином, потенціал електронних консультацій як форми консультацій із громадськістю значною мірою залишається невикористаним - майже половина респондентів вважає їх найменш поширеною формою публічних консультацій. Це може свідчити або про те, що проведення консультацій саме в такій формі не практикується, або ж респонденти просто не

обізнані з тим, що консультації проводились саме в такій формі. Публічні заходи у форматі діалогу з відносно значною кількістю учасників та з незначною кількістю учасників застосовувались, на думку більшості опитаних респондентів, більш активно у порівнянні з електронними консультаціями, однак випадки їх застосування все ж носили поодинокий характер.

1.8. Відповідність обраних форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення

Діаграма 5. Відповідність обраних форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення



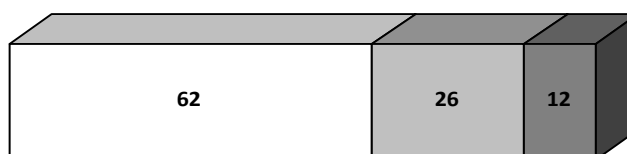
В рамках експертного опитування на місцевому рівні представникам громадськості також було запропоновано оцінити ефективність обраних форм консультацій: респонденти мали відповісти на питання про те, чи відповідали обрані місцевим органом виконавчої влади форми проведення консультацій з громадськістю рівню важливості питань, винесених на обговорення. Розробниками анкети було запропоновано три варіанти відповідей: у більшості випадків так, у більшості випадків ні, важко відповісти. Узагальнені результати опитування свідчать, що 57% респондентів вважають обрані органами виконавчої влади форми консультацій з громадськістю такими, що

відповідають рівню важливості питань. Узагальненим результатом опитування загалом відповідають результати відповідей на поставлене запитання у кожному з регіонів. Щоправда, у Донецькій, Запорізькій, Луганській областях та м. Севастополі кількість тих, хто вважав, що у більшості випадків обрані форми консультацій відповідали рівню важливості винесених на них питань майже дорівнювала кількості тих, хто вважав, що в більшості випадків обрані форми консультацій не відповідали рівню важливості питань, що були предметом консультацій. Значна кількість респондентів у деяких регіонах взагалі обрала варіант „важко відповісти”. Це стосується, наприклад, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької та Чернігівської областей – в них кількість опитаних, які обрали саме такий варіант відповіді наближалась до кількості тих, хто обрав два інших варіанти відповідей.

1.9. Поширеність практики завчасного розповсюдження проектів документів, що виносились на обговорення

Ефективність публічного обговорення значною мірою залежить від того, наскільки своєчасно його учасники отримують проекти документів, що виносяться на обговорення, – адже у разі несвоєчасного розповсюдження проектів документів можливість підготовки пропозицій до них учасниками обговорення суттєво

Діаграма 6. Поширеність практики завчасного розповсюдження проектів документів, що виносились на обговорення з громадськістю



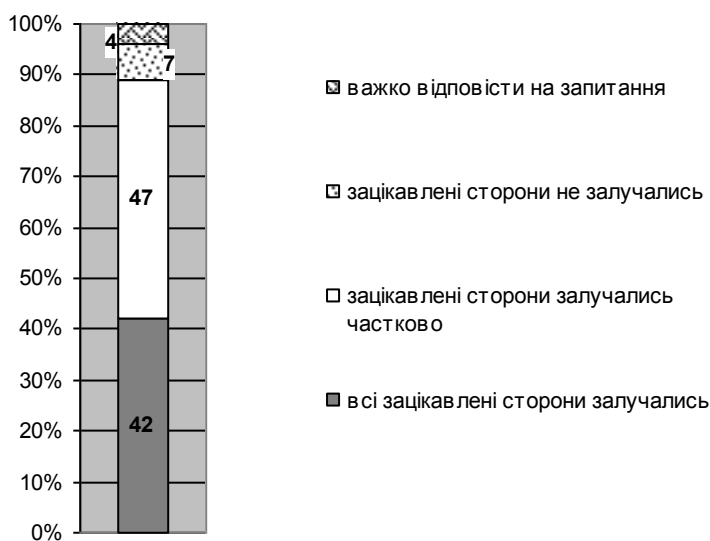
- в більшості випадків проекти документів надавались завчасно
- в більшості випадків проекти документів не надавались завчасно
- важко відповісти

обмежується. Саме тому в рамках експертного опитування на місцевому рівні опитуваним було запропоновано оцінити поширеність практики своєчасного розповсюдження відповідних документів. Відповідне питання експертного опитування звучало так: „Чи надавалися завчасно перед проведенням публічних заходів проекти документів, що виносилися на обговорення?“. Учасникам опитування було запропоновано три варіанти відповідей: а) у більшості випадків так; б) у більшості випадків ні; в) важко відповісти.

62% опитаних відзначили, що у більшості випадків проекти документів надавалися завчасно перед проведенням їх обговорення. Узагальненим по Україні результатам опитування щодо цього питання відповідають і результати опитування у більшості регіонів. До винятків з цього правила можна віднести Запорізьку область (де більшість респондентів відзначила, що проекти документів у більшості випадків не надавалися завчасно), а також Луганську, Одеську області та місто Київ, де частка тих, хто вважав, що у більшості випадків проекти документів надавалися завчасно, майже дорівнювала кількості респондентів, які вважали, що в більшості випадків такі проекти завчасно не надавалися.

1.10. Рівень залучення до консультацій усіх зацікавлених сторін

Діаграма 7. Рівень залучення до консультацій усіх зацікавлених сторін



Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики орган виконавчої влади при організації та проведенні публічного громадського обговорення має вживати заходів для забезпечення репрезентативності заінтересованих сторін – соціальних груп населення, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування тощо (п. 14 Порядку). Залучення до консультацій якомога більшої

кількості зацікавлених сторін дозволяє врахувати їх інтереси при прийнятті рішень, підвищити рівень довіри громадськості до органів влади, виявити альтернативні шляхи вирішення питання, винесеного на обговорення і, загалом, підвищити якість тих рішень, які приймаються органами виконавчої влади. Саме тому при організації та проведенні експертного опитування на місцевому рівні його учасникам було запропоновано оцінити рівень залучення відповідним місцевим органом виконавчої влади під час консультацій з громадськістю всіх зацікавлених сторін, на яких поширювалась дія рішення.

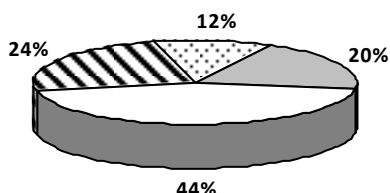
Кількість тих, хто вважав, що усі зацікавлені сторони до консультацій не залучались взагалі або залучались лише частково, перевищила кількість тих, хто вважав, що до консультацій залучались усі зацікавлені сторони. У Вінницькій, Волинській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Тернопільській, Хмельницькій

областях та місті Києві жоден респондент не зазначив, що до участі у консультаціях зацікавлені сторони не залучались взагалі. Кількість тих, хто вважав, що до консультацій залучались всі зацікавлені сторони, переважала кількість тих, на чю думку зацікавлені сторони не залучались взагалі або залучались лише частково, у Житомирській, Закарпатській, Львівській, Миколаївській, Черкаській та Чернівецькій областях, Автономній Республіці Крим, м. Севастополі. У решті ж регіонів кількість респондентів, які вважали, що до консультацій залучались всі зацікавлені сторони, була меншою або дорівнювала кількості тих, хто так не вважав.

1.11. Ступінь врахування пропозицій учасників консультацій місцевими органами влади

Ефективність участі громадськості у публічних консультаціях передбачає врахування пропозицій учасників консультацій у кінцевих рішеннях. Учасникам експертного опитування було запропоновано оцінити ступінь врахування місцевими органами влади пропозицій, отриманих за результатами консультацій.

Діаграма 8. Врахування місцевими органами влади пропозицій учасників консультацій з громадськістю



- пропозиції учасників консультацій у кінцевих рішеннях враховано не було чи було враховано лише пропозиції „технічного” характеру, які не змінили суті рішення
- було враховано деякі змістовні пропозиції (чи пропозиції лише окремих груп), однак більшість пропозицій учасників враховано не було
- було враховано значну частину чи більшість змістовних пропозицій учасників консультацій від більшості або значної частини груп
- результати врахування невідомі

Як свідчать узагальнені результати відповідей на поставлене запитання, 20% респондентів взагалі нічого не відомо про врахування або неврахування пропозицій учасників консультацій. Найбільша кількість опитаних, яким нічого не було відомо про результати врахування пропозицій учасників консультацій (40% і більше від загальної кількості опитаних у регіоні), була зафіксована у Донецькій, Харківській та Хмельницькій областях. Це може свідчити про неефективність

інформування громадськості про результати розгляду отриманих в ході консультацій пропозицій. Найбільш поінформованими про результати врахування пропозицій учасників консультацій були респонденти Львівської та Миколаївської областей – у цих регіонах не виявилось жодного учасника опитування, який не зміг оцінити ступінь врахування пропозицій учасників консультацій.

Значна частина респондентів (44%) вважає, що консультації не вплинули на зміст кінцевих рішень – місцевими органами влади враховувались лише несуттєві пропозиції. Якщо до цієї кількості додати 24% тих, на чю думку за результатами консультацій було враховано деякі змістовні пропозиції чи пропозиції лише певних груп, то загальний рівень врахування пропозицій учасників консультацій з громадськістю (або, принаймні, ставлення представників інститутів громадянського суспільства до діяльності місцевих органів виконавчої влади щодо врахування пропозицій учасників консультацій) навряд чи можна вважати задовільним. Як видно з Діаграми 8, лише 12% респондентів визнали, що за

результатами консультацій було враховано значну частину чи більшість змістовних пропозицій учасників консультацій від більшості або значної частини груп.

У Волинській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Одеській, Полтавській, Черкаській областях, містах Києві і Севастополі 50% і більше респондентів відзначили, що за результатами консультацій пропозиції учасників консультацій не враховувались взагалі або було враховано лише „технічні” пропозиції, які не вплинули на зміст прийнятих рішень. Частка респондентів, на думку яких за результатами консультацій враховувались лише деякі змістовні пропозиції чи пропозиції окремих груп, була найбільшою у Вінницькій, Кіровоградській, Сумській, Тернопільській та Чернігівській областях і становила 40% і більше від загальної кількості опитаних у цих регіонах респондентів. У Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Кіровоградській, Полтавській та Черкаській областях, а також у Севастополі не виявилось жодного респондента, який би визнав, що а результатами публічних консультацій було враховано значну частину чи більшість змістовних пропозицій учасників консультацій від більшості або значної частини соціальних груп. Однак варто навести і позитивні оцінки ступеня врахування пропозицій учасників консультацій. Зокрема, у Львівській області 12 з 22 опитаних респондентів відзначили, що за результатами консультацій було враховано значну частину чи більшість змістовних пропозицій учасників консультацій; у Херсонській і Миколаївській областях відповідний варіант відповіді було обрано близько 30% опитаних в цих регіонах респондентів.

1.12. Дотримання вимог законодавства в частині оприлюднення на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади інформації, пов'язаної з проведенням консультацій

Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, органи виконавчої влади повинні розміщувати на своїх веб-сайтах інформаційні повідомлення про проведення консультацій з громадськістю, інформацію про хід проведення консультацій та звіти за результатами консультацій.

З метою дослідження дотримання зазначених вимог Порядку на практиці, окрім проведення експертного опитування, було проведено моніторинг інформації на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади.

Узагальнені результати опитування відображено у Таблиці 3. У графах таблиці наведено частку респондентів у загальній кількості опитаних, які обрали відповідний варіант відповіді.

Таблиця 3. Дотримання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині обов'язковості оприлюднення інформації, пов'язаної з проведенням консультацій, на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади

	Анонси про проведення консультацій з громадськістю	Інформація про хід проведення консультацій з громадськістю	Звіти за результатами консультацій (отримані пропозиції, їх врахування, причини неврахування)
Поширювались через веб-сайт місцевого органу виконавчої влади	62%	18%	13%
Не поширювались через веб-сайт місцевого органу виконавчої влади	12%	16%	29%
Поширювались частково	10%	53%	43%
Важко відповісти	16%	13%	15%

Як видно з Таблиці, на думку опитаних респондентів, через веб-сайти поширювались переважно інформаційні повідомлення про проведення консультацій з громадськістю. Натомість більшість опитаних респондентів вважає, що інформація про хід проведення консультацій та звіти за результатами їх проведення або не поширювались взагалі, або поширювались лише в частині певної інформації.

Найбільша частка респондентів, які дали ствердну відповідь на питання про те, чи розміщувались інформаційні повідомлення про проведення консультацій на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади, була зафіксована у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Чернігівській областях – у цих регіонах факт поширення анонсів про проведення консультацій через веб-сайти місцевих органів виконавчої влади було визнано більш як 70% опитаних у відповідних регіонах респондентів. Більше того, у Волинській, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Львівській, Рівненській, Харківській та Чернігівській областях жоден учасник опитування не зазначив, що інформаційні повідомлення про проведення консультацій не оприлюднювались на сайтах взагалі. Водночас у Закарпатській та Черкаській областях кількість респондентів, які погодились з тим, що на сайтах місцевих органів виконавчої влади оприлюднювались анонси про проведення публічних консультацій, була значно меншою, ніж кількість тих, хто вважав, що анонси не оприлюднювались або оприлюднювались лише частково.

Згідно з пунктом 15 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, в інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення повинні зазначатись: 1) найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення; 2) питання або назва проекту акта, винесеного на обговорення; 3) варіанти вирішення питання; 4) соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення; 5) можливі наслідки втілення в життя кожного альтернативного рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; 6) відомості про строк, місце, час проведення заходів, порядок обговорення, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації учасників; 7) спосіб забезпечення участі в обговоренні представників визначених соціальних груп населення та заінтересованих сторін; 8) адреса, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень; 9) адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення; 10) прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади; 11) строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

З метою додаткової оцінки дотримання на практиці місцевими органами виконавчої влади положень Порядку в частині обов'язковості оприлюднення інформаційних повідомлень про проведення кожного публічного обговорення та оцінки відповідності змісту інформаційних повідомлень вищезазначеним положенням Порядку, коаліцією громадських ініціатив „За ефективну комунікацію влади та громадськості” було проведено аналіз інформації, розміщеної на веб-сайтах органів виконавчої влади регіонального рівня.

Результати аналізу інформації на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади засвідчили, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в основному дотримуються вимог до оприлюднення та проведення консультацій щодо проектів регуляторних актів, встановлених Законом “Про засади

державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. У той же час положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині вимог до оприлюднення інформаційних повідомлень про проведення кожного публічного обговорення та вимог до змісту самих повідомлень було порушено всіма 27 місцевими органами виконавчої влади регіонального рівня: проведення консультацій анонсувалось в рамках висвітлення поточної діяльності відповідних органів і у більшості випадків не було означене як таке; далеко не кожен захід, який за змістом може бути віднесений до консультацій з громадськістю, анонсувався. Зміст анонсів та повідомлень (за винятком лише деяких регіонів, зокрема – Волинської та Львівської областей) не відповідав вимогам Порядку. Повідомлення про заходи у деяких випадках розміщувались вже після їх проведення, за день чи у день їх проведення.

За результатами аналізу інформації на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади неможливо встановити співвідношення між кількістю анонсів та повідомлень про заплановані заходи та кількістю самих заходів, оскільки на практиці чітке відмежування консультацій з громадськістю від інших публічних заходів (святкування, нагородження, робочі поїздки тощо) органами виконавчої влади не проводиться. Ситуацію ускладнює й те, що на веб-сайтах більшості місцевих органів виконавчої влади відсутні орієнтовні плани консультацій з громадськістю на 2011 рік. Той факт, що 62% опитаних на місцях респондентів вважає, що анонси проведення консультацій з громадськістю поширювались через веб-сайти місцевих органів виконавчої влади, можна пояснити лише тим, що респонденти не проводили чіткого розмежування між загальними анонсами заходів (а такі анонси у вигляді інформаційних повідомлень, оголошень та інших подібних формах у більшості випадків оприлюднювались) та інформаційними повідомленнями у розумінні „інформаційного повідомлення”, визначеного Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Не проводилось такого розмежування і посадовими особами відповідних місцевих органів виконавчої влади, які інформували про заплановані консультації з порушенням вимог до форми і змісту відповідних повідомлень.

Як засвідчили результати експертного опитування на місцевому рівні, у Закарпатській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Черкаській областях, містах Києві та Севастополі не виявилось жодного респондента, який би відзначив, що на веб-сайтах відповідних місцевих органів виконавчої влади поширювалась повна інформація про хід проведення консультацій з громадськістю. При цьому у Дніпропетровській, Київській, Кіровоградській, Чернівецькій областях та м. Києві не виявилось жодного респондента, який би визнав той факт, що на веб-сайтах відповідних місцевих органів виконавчої влади взагалі не оприлюднювалась інформація про хід проведення консультацій. Кількість опитаних, які вважають, що на веб-сайтах не оприлюднюється будь-яка інформація про хід консультацій, виявилась найбільшою у Закарпатській області та м. Севастополі (більш як 60% опитаних). У решті регіонів переважали ті, хто стверджував, що на сайтах така інформація оприлюднювалась у повному обсязі (щоправда, частка таких респондентів у загальній кількості опитаних в регіоні була незначною) або, принаймні, частково (саме так вважала більшість опитаних у більшості регіонів).

У Закарпатській, Запорізькій, Хмельницькій, Черкаській областях та місті Києві не виявилось жодного учасника опитування, який би стверджував, що на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади оприлюднювались звіти про проведення консультацій. У решті регіонів частка таких респондентів, як правило, не перевищувала 30% (за винятком Львівської та Миколаївської областей, в яких частка таких респондентів склала 30-40%). У Львівській

області з-поміж опитаних не було жодної особи, яка б стверджувала, що на веб-сайті Львівської облдержадміністрації взагалі не оприлюднено звітів про проведення консультацій. Частка тих, хто заперечив факт оприлюднення звітів про консультації на сайтах, була найбільшою у Донецькій, Одеській, Харківській, Черкаській областях, містах Києві та Севастополі (50% і більше респондентів з цих регіонів стверджували, що звіти про консультації на сайтах не оприлюднюються взагалі). Відповіді на запитання про ступінь оприлюднення на сайтах інформації про проведені консультації у решті регіонів були подібними до відповідей на питання про поширеність практики оприлюднення інформації про хід консультацій: половина і більше респондентів у кожному з регіонів визнала факт повного або, принаймні, часткового оприлюднення звітів.

Результати аналізу інформації на веб-сайтах 27 органів виконавчої влади регіонального рівня говорять про те, що інформація про хід і результати консультацій з громадськістю оприлюднювалась з порушенням вимог, встановлених Порядком. Зокрема, згідно з пунктом 19 Порядку, під час проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю має вестись протокол, у якому повинні фіксуватись висловлені пропозиції і зауваження, і текст якого має оприлюднюватись на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом двох тижнів. Аналіз інформації про проведені консультації з громадськістю, оприлюдненої на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади регіонального рівня, дозволяє стверджувати, що протоколи публічних заходів оприлюднюються лише у виняткових випадках. Так, протоколи окремих обговорень, не пов'язаних з роботою громадських рад при відповідних органах виконавчої влади, наявні на веб-сайтах лише Волинської та Львівської облдержадміністрацій. На веб-сайтах решти органів виконавчої влади регіонального рівня оприлюднюються лише загальні описові звіти (у форматі прес-релізів та повідомлень для ЗМІ) про проведені публічні заходи, часто – навіть без зазначення суті висловлених пропозицій та висновків обговорення, а також протоколи засідань громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при облдержадміністраціях.

Аналогічна тенденція була виявлена і при пошуку на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади регіонального рівня звітів за результатами публічного громадського обговорення – такі звіти (і то лише за результатами декількох обговорень) було оприлюднено на веб-сайтах Волинської, Дніпропетровської (щодо одного обговорення), Львівської, Чернігівської обласних державних адміністрацій, тоді як інші 23 регіональні органи влади оприлюднювали лише загальну інформацію про проведені заходи. В усіх випадках (без урахування окремих обговорень, що проводились у Львівській, Волинській, Чернігівській областях) загальні звіти про проведені заходи (такі звіти у більшості випадків оприлюднювались у формі інформаційних повідомлень) за своїм змістом не відповідали вимогам до звітів, встановленим п. 20 Порядку.

Таким чином, загалом положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині обов'язкового оприлюднення інформаційних повідомлень про проведення консультацій з громадськістю, інформування про хід і результати консультацій органами виконавчої влади регіонального рівня не виконуються. Інформування про консультації з громадськістю зводиться в основному до оприлюднення анонсів і загальних звітів про проведені заходи, зміст яких у більшості випадків не відповідає вимогам Порядку.

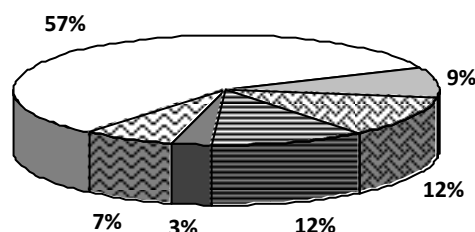
1.13. Роль громадських рад при місцевих органах виконавчої влади в організації консультацій

Результати експертного опитування на місцевому рівні показали, що, на думку опитаних респондентів, громадські ради відіграють досить помітну роль в організації консультацій з громадськістю. 81% опитаних на запитання „Чи брала участь в організації консультацій з громадськістю громадська рада при відповідному місцевому органі виконавчої влади?“ дали ствердну відповідь. У Вінницькій, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернігівській областях взагалі не виявилось тих, хто б стверджував, що громадські ради при відповідних місцевих органах виконавчої влади не брали участі в організації консультацій. Загальна кількість респондентів, які заперечили участь громадських рад в організації консультацій з громадськістю, загалом по Україні не перевищила 6% (13% опитаних не змогли відповісти на запитання щодо ролі рад в організації консультацій).

1.14. Основні форми участі громадських рад в організації публічних консультацій

Окрім ролі громадських рад в організації консультацій з громадськістю, під час експертного опитування на місцевому рівні також було досліджено найбільш поширені форми участі громадських рад в організації публічних консультацій у кожному з регіонів. Переважна більшість респондентів зійшлась на тому, що участь громадських рад в організації консультацій полягає в основному в ініціюванні їх проведення. З цим загальним результатом узгоджуються результати опитування в конкретних регіонах – більшість респондентів з більшості областей, міст Києва та Севастополя визнала ініціювання консультацій основною

Діаграма 9. Форми участі громадських рад при місцевих органах виконавчої влади в організації публічних консультацій



- ініціювання консультацій
- участь у підготовці консультацій (визначення питань, кола учасників, поширення інформації та ін.)
- участь у проведенні (організаційні заходи)
- надання своїх пропозицій
- узагальнення, аналіз пропозицій представників в громадськості
- інше

формою участі громадської ради в організації консультацій. До винятків з цього правила можна віднести лише Вінницьку, Донецьку, Луганську, Сумську, Херсонську, Хмельницьку, Чернівецьку та Чернігівську області, в яких ініціювання консультацій було визнано основною формою участі громадських рад в організації консультацій меншістю опитаних, тоді як голоси решти респондентів були розподілені між іншими формами участі в організації консультацій.

Другою найбільш поширеною формою залучення громадських рад до організації консультацій є безпосередня участь у їх проведенні. Найбільша частка респондентів, які визнали участь у проведенні консультацій основною формою участі громадських рад в організації консультацій, була зафіксована у Вінницькій, Запорізькій, Івано-Франківській, Миколаївській, Тернопільській, Чернівецькій та Чернігівській областях (20-40% учасників опитування у кожному з регіонів). Водночас у Дніпропетровській, Львівській, Черкаській областях та м. Севастополі не виявилось жодного респондента, який би визнав безпосередню участь у проведенні консультацій основною формою залучення громадських рад до організації консультацій.

Третьою за ступенем поширеності формою залучення громадських рад до організації публічних консультацій, згідно з результатами експертного опитування, є надання громадськими радами своїх пропозицій. Найбільша кількість респондентів, які визнали цю форму основною формою участі громадських рад в організації консультацій, була зафіксована у Волинській (20% респондентів), Херсонській (33% респондентів) та Чернігівській (29% респондентів) областях. У Запорізькій та Тернопільській областях, а також у м. Києві жоден респондент не вважав цю форму залучення громадських рад до організації консультацій основною.

Цікаво, що на думку учасників опитування, громадські ради відіграють досить незначну роль в узагальненні та аналізі пропозицій громадськості. У більшості регіонів частка респондентів, які визнали цю форму участі рад в організації консультацій основною, коливалась в межах 0-5%. Дещо краща ситуація спостерігалась лише у Сумській, Херсонській та Хмельницькій областях, в яких 10-20% опитаних відзначили, що узагальнення і аналіз пропозицій громадськості є основною формою участі громадських рад в організації консультацій.

1.15. Дотримання місцевими органами виконавчої влади положень законодавства в частині складання, затвердження та оприлюднення орієнтовних планів публічних консультацій. Ступінь ознайомленості громадськості з орієнтовними планами проведення публічних консультацій на 2011 та 2012 рр.

Згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, органи виконавчої влади повинні щороку складати орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю, затверджувати його до початку року і оприлюднювати на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

В рамках дослідження практики проведення консультацій на місцевому рівні було здійснено аналіз веб-сайтів органів виконавчої влади регіонального рівня на предмет оприлюднення орієнтовних планів консультацій з громадськістю на 2011 та 2012 роки. Результати цього аналізу відображено у Таблиці 4. В окремих випадках результати аналізу було уточнено за результатами співбесід з представниками відповідних органів виконавчої влади регіонального рівня.

Таблиця 4. Наявність орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади

Місцевий орган виконавчої влади	Наявність на веб-сайті орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2011 р. (станом на 15.02.2012 р.)	Наявність на веб-сайті орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2012 р. (станом на 15.02.2012 р.)
Вінницька обласна державна адміністрація	Відсутній. Не готувався	Відсутній. На веб-сайті розміщено лише план заходів з реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства на 2012 рік
Волинська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Дніпропетровська обласна державна адміністрація	Був наявний, але до 15.02.2012 р. знятий з веб-сайту	Наявний
Донецька обласна державна адміністрація	Відсутній	Станом на 15.02.2012 р. відсутній. Розміщений на веб-сайті Донецької обласної державної адміністрації 20.02.2012 р.
Житомирська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Закарпатська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Запорізька обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Івано-Франківська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Київська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Кіровоградська обласна державна адміністрація	Відсутній	Відсутній. Наявний лише план роботи громадської ради при обласній державній адміністрації на 2012 р.
Луганська обласна державна адміністрація	Наявний	Відсутній
Львівська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Миколаївська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Одеська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Полтавська обласна державна адміністрація	Наявний	Наявний
Рівненська обласна державна адміністрація	Наявний. Дата розміщення на сайті – 26.01.2012 р.	Наявний
Сумська обласна державна адміністрація	Наявний	Наявний
Тернопільська обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Харківська обласна державна адміністрація	Відсутній	Відсутній
Херсонська обласна державна адміністрація	Наявний	Наявний
Хмельницька обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Черкаська обласна державна адміністрація	Відсутній	Станом на 15.02.2012 р. відсутній. Оприлюднений на веб-сайті облдержадміністрації 7.03.2012 р.
Чернівецька обласна державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Чернігівська обласна державна адміністрація	Наявний	Наявний
Рада міністрів Автономної Республіки Крим	Відсутній	Наявний
Київська міська державна адміністрація	Відсутній	Наявний
Севастопольська міська державна адміністрація	Відсутній	Наявний

Як видно з Таблиці 4, станом на 15 лютого 2012 року орієнтовні плани публічних консультацій на 2011 рік було розміщено на сайтах лише Луганської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Херсонської та Чернігівської обласних державних адміністрацій. Причому орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю у Рівненській області було розміщено на веб-сайті обласної державної адміністрації вже після завершення 2011 року (про це, принаймні, свідчить дата розміщення документа на веб-сайті).

За результатами експертного опитування на місцевому рівні було встановлено, що частка ознайомих з орієнтовним планом консультацій на 2011 р. в цілому по Україні склала лише 37%. З урахуванням відсутності на веб-сайтах більшості органів виконавчої влади регіонального рівня орієнтовних планів консультацій на 2011 р., можна зробити висновок,

що плани консультацій на зазначений рік або взагалі не затверджувались і не оприлюднювались, або ж вони затверджувались, але оприлюднювались у спосіб, який не дозволяв громадськості ознайомитись з їх змістом.

Цікаво, що найбільшу кількість респондентів, обізнаних з орієнтовними планами проведення публічних консультацій на 2011 р., було зафіксовано у Дніпропетровській, Київській, Кіровоградській, Сумській, Херсонській, Чернігівській областях та м. Севастополі – більшість опитаних у цих регіонах стверджувала, що була ознайомлена з орієнтовним планом консультацій на 2011 р. У той же час, орієнтовні плани консультацій на 2011 р. для Київської, Кіровоградської областей та м. Севастополя станом на 15.02.2012 р. розміщені на веб-сайтах відповідних регіональних органів виконавчої влади не були. Це може свідчити або про те, що плани консультацій на 2011 р. у відповідних регіонах все ж було затверджено і оприлюднено (але пізніше знято з веб-сайтів відповідних місцевих державних адміністрацій, чи оприлюднено в інший спосіб, ніж розміщення на веб-сайтах відповідних органів), або про те, що респонденти ототожнюють плани проведення консультацій з планами діяльності з підготовки проектів регуляторних актів чи планами роботи громадських рад, які, як правило, оприлюднюються на веб-сайтах органів виконавчої влади регіонального рівня.

На відміну від орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю на 2011 р., плани консультацій на 2012 р. було оприлюднено на веб-сайтах переважної більшості місцевих органів виконавчої влади регіонального рівня. До винятків з цього правила, станом на 20.03.2012 р., належали лише Вінницька, Кіровоградська (оприлюднено лише план роботи громадської ради на 2012 р.), Луганська та Харківська області (див. Таблицю 4). При цьому за наявними даними орієнтовний план консультацій у Вінницькій області станом на середину лютого 2012 р. навіть не було затверджено. Незважаючи на оприлюднення планів на сайтах, результати проведеного експертного опитування на місцевому рівні показали, що рівень ознайомленості з ними учасників опитування виявився навіть нижчим за ступінь їх ознайомленості з планами консультацій на 2011 р. - зміст орієнтовних планів публічних консультацій на 2012 р. був відомий лише 34% опитаних. Ознайомленість з орієнтовним планом консультацій з громадськістю на 2012 рік підтвердила більшість опитаних лише з Дніпропетровської та Львівської областей, тоді як у решті регіонів зміст планів був відомий половині чи меншості опитаних. Це частково можна пояснити тим, що експертне опитування на місцевому рівні проводилось на початку 2012 року і значна частина респондентів не встигла ознайомитись зі змістом орієнтовних планів.

З наведених даних можна зробити декілька загальних висновків. По-перше, на веб-сайтах більшості органів виконавчої влади регіонального рівня орієнтовні плани консультацій на 2011 р. відсутні. По-друге, вимоги Порядку щодо обов'язкового затвердження і оприлюднення орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю на веб-сайтах до початку нового року окремими органами виконавчої влади регіонального рівня дотримано не було. Це стосується, зокрема, Вінницької, Донецької, Луганської, Харківської та Черкаської обласних державних адміністрацій. По-третє, загальний рівень ознайомленості громадськості з планами консультацій є невисоким. Це може свідчити про те, що не забезпечується на належному рівні громадське обговорення орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю під час їх підготовки, а також їх оприлюднення після затвердження. Крім того, не можна виключати й інші причини, зокрема того, що опитувані не цікавилися цим питанням.

1.16. Роль громадських рад при місцевих органах виконавчої влади у складанні орієнтовних планів консультацій з громадськістю

Пунктом 6 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачено, що орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю складаються з урахуванням пропозицій громадських рад, утворених при відповідних органах виконавчої влади. Саме тому в ході дослідження практики проведення консультацій з громадськістю було проаналізовано, в якій мірі зазначене положення Порядку виконується на практиці.

Проведене опитування показало, що половина опитаних респондентів не володіє інформацією про те, чи залучались громадські ради при місцевих органах виконавчої влади до складання орієнтовних планів консультацій на 2011 та 2012 рр. Так, більшість учасників опитування з Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Запорізької, Луганської, Полтавської, Рівненської, Харківської, Хмельницької, Чернівецької, Чернігівської областей та міста Києва

не змогли відповісти на питання стосовно залучення громадських рад до складання орієнтовних планів. 29% респондентів в досліджених регіонах стверджували, що громадські ради залучались до складання орієнтовних планів, 21% - вважали, що громадські ради не брали участі у цьому процесі.

У деяких регіонах кількість респондентів, які підтвердили залучення громадських рад до складання планів, перевищила кількість опитаних, які спростовували таке залучення. Йдеться насамперед про Вінницьку, Волинську, Дніпропетровську, Донецьку, Київську, Луганську, Миколаївську, Одеську, Рівненську, Чернівецьку, Чернігівську області, Автономну Республіку Крим та м. Севастополь. Найбільша кількість респондентів, які підтвердили участь громадських рад

„Ініціатива щодо проведення консультацій з громадськістю не повинна бути тільки в площині інтересів тієї ж Донецької облдержадміністрації. Це повинно бути в площині інтересів тих інститутів громадянського суспільства, громадських організацій, інших неприбуткових організацій, зацікавлених сторін, котрі діють в межах Донецької області. Постанова № 996 [постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 р. – Авт.] прямо говорить про те, що орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю ухвалюється з урахуванням пропозицій громадської ради та інших зацікавлених сторін, громадських організацій та ін. Тому тут питання й до самих громадських організацій, чому вони не подали до плану пропозиції у встановлений строк. Громадська рада подала пропозиції. Але громадська рада – це не все громадянське суспільство Донецької області.”

„У постанові Кабінету Міністрів України [№ 996 від 3.11.2010 р. – Авт.] сказано: орієнтовний план складається органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій громадської ради. Навіть з цієї норми виходить, що облдержадміністрація має взяти цю ініціативу на себе. Тому що вона бачить ті чи інші пріоритети і має отримати якийсь продукт від громадянського суспільства. Власне, те, що обласна адміністрація затримувала цей процес [складання орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2012 р., який було ухвалено після завершення 2011 р. – Авт.], багато в чому переглянула пропозиції громадської ради, свідчить якраз про те, що в облдержадміністрації немає свого стратегічного бачення того, які є питання, що потребують залучення громадськості.”

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

у складанні орієнтовних планів, була зафіксована у Донецькій області. В ряді регіонів кількість тих, хто стверджував, що громадські ради не брали участі у складанні орієнтовних планів, перевищувала або дорівнювала кількості тих, хто стверджував протилежне. Серед таких регіонів – Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Кіровоградська, Львівська, Полтавська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Черкаська області. У м. Києві не виявилось жодного респондента, який би стверджував, що представники громадської ради при Київській міськдержадміністрації залучались до складання орієнтовних планів консультацій із громадськістю.

1.17. Роль представників інститутів громадянського суспільства у складанні орієнтовних планів консультацій з громадськістю

Залучення громадськості до складання орієнтовних планів публічних консультацій може здійснюватись не лише шляхом збору пропозицій громадських рад до планів, але і шляхом врахування у планах пропозицій представників інститутів громадянського суспільства. Як засвідчили результати експертного опитування на місцевому рівні, роль представників інститутів громадянського суспільства у складанні орієнтовних планів консультацій з громадськістю оцінювалась респондентами аналогічно ролі громадських рад у цьому процесі: загалом в усіх досліджених регіонах 58% опитаних не змогли дати відповідь на питання щодо залучення інститутів громадянського суспільства до складання планів; 20% респондентів підтвердили той факт, що представники зазначених інститутів залучались до складання планів, решта – спростувала залучення.

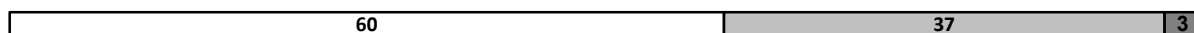
Кількість тих, хто стверджував, що представники інститутів громадянського суспільства залучались до складання планів, перевищила кількість респондентів, які стверджували протилежне, у Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Чернігівській областях та Автономній Республіці Крим. У Вінницькій, Івано-Франківській, Хмельницькій та Чернівецькій областях думки респондентів щодо залучення представників інститутів громадянського суспільства до складання орієнтовних планів консультацій поділились приблизно порівну: з-поміж тих, хто зміг відповісти на запитання анкети опитування (тобто не обрав варіант відповіді „важко відповісти”) половина визнала факт залучення інститутів громадянського суспільства до складання планів консультацій, половина – ні.

Частка респондентів, які спростовували залучення інститутів громадянського суспільства до складання орієнтовних планів, перевищила частку респондентів, які підтверджували таке залучення у Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Луганській, Львівській, Сумській, Харківській, Херсонській, Черкаській областях, Києві та Севастополі. При цьому таке перевищення було суттєвим у Закарпатській області та м. Києві (жоден з опитаних не підтвердив залучення інститутів громадянського суспільства до складання орієнтовних планів), Запорізькій (7 респондентів спростували факт залучення інститутів громадянського суспільства до складання планів, 2 - підтвердили), Львівській (12 респондентів спростували залучення інститутів громадянського суспільства до складання планів, тоді як підтвердив лише 1 респондент) та Черкаській (6 респондентів спростували факт залучення інститутів громадянського суспільства до складання планів, тоді як підтвердив лише 1 учасник опитування) областях. В решті вищеназваних регіонів (Житомирська, Луганська, Сумська, Харківська, Херсонська області та м. Севастополь) частка опитаних, які спростовували залучення інститутів громадянського суспільства до складання орієнтовних планів, лише несуттєво перевищувала частку тих, хто стверджував протилежне.

1.18. Рівень обізнаності інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні зі способами участі у консультаціях з громадськістю, проведенням таких консультацій та їх результатами

До анкети опитування було включено запитання стосовно обізнаності інститутів громадянського суспільства зі способами участі у консультаціях, проведенням та результатами консультацій і запропоновано декілька варіантів відповідей на нього. Розподіл відповідей респондентів відображено у Діаграмі 10.

Діаграма 10. Обізнаність інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні зі способами участі у публічних консультаціях, проведенням консультацій та їхніми результатами



- про механізми проведення консультацій, їх хід та результати знає небагато інститутів громадянського суспільства
- значна частина інститутів громадянського суспільства знає про механізми консультацій, однак більшість з них не бере активної участі у консультаціях
- значна частина інститутів громадянського суспільства обізнана з механізмами проведення консультацій, їх ходом та результатами і бере активну участь у консультаціях

Як видно з цієї діаграми, лише 3% учасників опитування переконані у тому, що значна частина інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні обізнана з механізмами проведення консультацій, їх ходом і результатами, а також бере активну участь у проведенні консультацій.

Переважає більшість (55% і більше) учасників опитування з Волинської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Луганської, Львівської, Одеської, Рівненської, Сумської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької областей, а також з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя вважає, що про механізми проведення консультацій, їх хід та результати знає небагато інститутів громадянського суспільства. 50% і більше респондентів з Вінницької, Дніпропетровської, Кіровоградської, Київської, Миколаївської, Полтавської, Тернопільської, Чернігівської областей та м. Києва переконані, що значна частина інститутів громадянського суспільства знає про механізми консультацій, але більшість з них не бере у них участі. Найбільша частка респондентів, переконаних у тому, що значна частина інститутів громадянського суспільства у регіоні обізнана з механізмами проведення консультацій, їх ходом та результатами, а також бере активну участь у проведенні консультацій, була зафіксована лише у Дніпропетровській області (19% всіх опитаних обрали саме цей варіант відповіді); у решті регіонів це переконання висловили від 0 до 10% опитаних респондентів. Все це говорить про необхідність посилення інформування інститутів громадянського суспільства стосовно механізмів проведення консультацій, способів залучення до їх ініціювання та проведення, а також інших питань, пов'язаних з публічними консультаціями.

1.19. Досягнення цілей проведення консультацій з громадськістю

Основні цілі проведення консультацій з громадськістю визначено Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Згідно з Порядком, проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів відповідних рішень, надавати можливість для вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади, забезпечувати прозорість діяльності відповідних органів тощо. Публічні консультації також можуть сприяти зниженню рівня корупції при прийнятті рішень органами влади. У зв'язку з цим особливої ваги набуває питання про те, чи досягаються зазначені цілі на практиці. Для відповіді на це питання в рамках експертного опитування на місцевому рівні респондентам було запропоновано оцінити ступінь досягнення зазначених цілей за 5-

бальною системою. Узагальнені результати такого оцінювання наведено у Таблиці 5. У графах таблиці наведено частку респондентів, які оцінили відповідну ціль, у загальній кількості респондентів.

Таблиця 5. Ступінь досягнення цілей проведення консультацій з громадськістю

Цілі	1	2	3	4	5
посилення взаємодії між громадськістю та місцевим органом виконавчої влади у вирішенні важливих питань суспільного життя	4%	11%	28%	29%	28%
підвищення якості прийнятих місцевим органом виконавчої влади рішень за рахунок врахування пропозицій громадськості	7%	15%	29%	29%	20%
підвищення рівня прозорості діяльності місцевого органу виконавчої влади, доступу громадськості до інформації про таку діяльність	5%	14%	26%	28%	27%
зниження рівня корупції	24%	32%	21%	10%	13%
підвищення активності інститутів громадянського суспільства у вирішенні важливих питань суспільного життя	3%	11%	26%	35%	25%

Роль консультацій у посиленні взаємодії між громадськістю та місцевими органами виконавчої влади у вирішенні важливих питань суспільного життя було оцінено досить високо (на 5 балів) більшістю респондентів у Дніпропетровській, Донецькій, Миколаївській областях та м. Севастополі (ця частка склала 48% і більше від загальної кількості опитаних). Найбільші частки респондентів, які оцінювали роль консультацій у досягненні зазначеної цілі на 1-2 бали, були зафіксовані у Житомирській, Луганській та Львівській областях (понад 25% всіх опитаних у відповідних регіонах).

Спроможність консультацій підвищити якість прийнятих місцевими органами виконавчої влади рішень за рахунок врахування пропозицій громадськості було оцінено на 4-5 балів 30% всіх респондентів у Дніпропетровській, Донецькій та Запорізькій областях (у кожній з перелічених областей). У Луганській, Львівській та Рівненській областях була зафіксована найбільша кількість респондентів, які оцінили здатність консультацій досягти відповідну ціль лише на 1-2 бали (більше 25% опитаних у кожному з регіонів).

Більшість респондентів з усіх регіонів високо (на 4-5 балів) оцінила роль консультацій з громадськістю у підвищенні рівня прозорості діяльності місцевих органів виконавчої влади та доступу громадськості до інформації про таку діяльність. Найбільша частка тих, хто оцінив на 5 балів спроможність консультацій досягнути зазначену ціль, була виявлена у Донецькій, Запорізькій, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Чернівецькій областях, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі (понад 30% респондентів). Найбільша частка тих, хто оцінив потенційну роль консультацій у підвищенні прозорості діяльності місцевих органів влади на 1-2 бали, - у Луганській, Львівській областях та м. Севастополі (понад 30% респондентів).

В усіх регіонах, охоплених експертним опитуванням, більшість респондентів оцінювала роль консультацій у зниженні рівня корупції на 1-3 бали. У Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Львівській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Чернівецькій областях понад 30% опитаних оцінили потенційну роль консультацій у зниженні рівня корупції на 1 бал, а у Волинській, Житомирській, Закарпатській, Львівській, Миколаївській, Сумській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернігівській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі понад 30% респондентів оцінили спроможність

консультацій досягнути цю ціль на 2 бали. Водночас найбільша частка учасників опитування, які оцінювали спроможність консультацій досягти зазначену ціль на 4-5 балів, була зафіксована у Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Миколаївській областях (понад 30% опитаних).

У більшості регіонів більша частина опитаних оцінила роль консультацій з громадськістю у підвищенні активності інститутів громадянського суспільства у вирішенні важливих питань суспільного життя на 4-5 балів. Можливість досягнення зазначеної цілі консультаціями з громадськістю на 5 балів оцінила значна (30% і більше) частина респондентів з Вінницької, Дніпропетровської, Запорізької, Івано-Франківської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Сумської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Однак половина і більше респондентів із Житомирської Закарпатської, Кіровоградської, Львівської, Полтавської та Рівненської областей оцінили спроможність консультацій досягнути цю ціль на 1-2 бали.

Таким чином, загалом по Україні респонденти досить критично оцінюють потенційну роль консультацій у зниженні рівня корупції – лише 23% опитаних оцінили спроможність консультацій досягти цю ціль вище, ніж на 3 бали. Нетипово велика кількість респондентів (у порівнянні з іншими цілями) оцінила здатність консультацій знизити рівень корупції на 1 бал. Що стосується решти цілей, то здатність консультацій досягнути їх була оцінена більшістю учасників опитування досить високо, окрім такої цілі, як підвищення якості прийнятих рішень – на 4 і 5 балів роль консультацій у її досягненні було оцінено лише 49% учасників опитування.

1.20. Загальна оцінка ефективності практики проведення публічних консультацій місцевими органами виконавчої влади

За результатами експертного опитування було встановлено, що ефективними консультації вважають лише 22% респондентів, тоді як неефективними – 40% учасників опитування. Решті респондентів було складно відповісти на поставлене запитання.

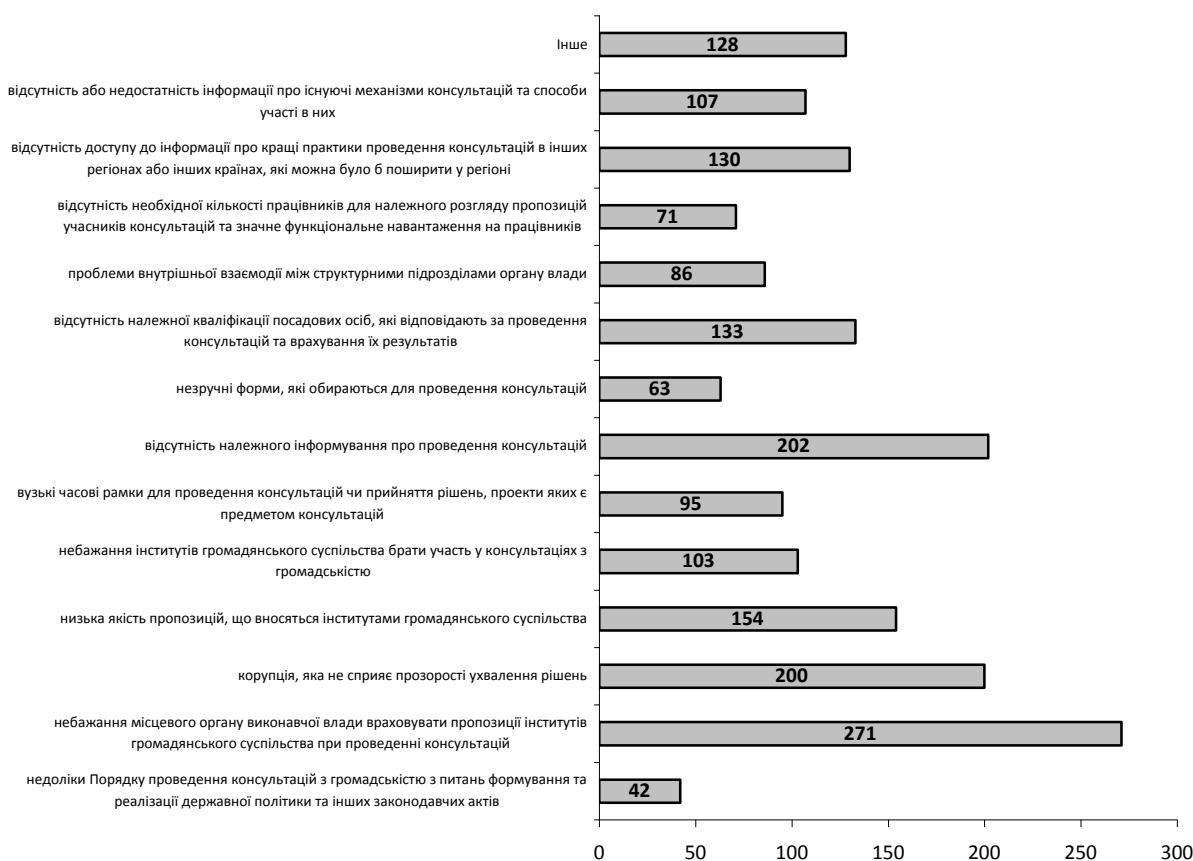
Кількість учасників опитування, які вважають консультації ефективними, перевищила кількість респондентів, які дотримуються протилежної думки, лише у Львівській, Черкаській, Чернігівській областях, Автономній Республіці Крим та місті Києві. У решті регіонів кількість тих, хто вважає консультації неефективними, дорівнює кількості респондентів, які дотримуються протилежної думки (Дніпропетровська, Миколаївська, Чернівецька області), або перевищує її.

1.21. Основні причини неефективності публічних консультацій

З метою виявлення позицій учасників експертного опитування стосовно основних причин неефективності консультацій, їм було запропоновано обрати не більш як 6 із 12 підготовлених розробниками анкети причин неефективності консультацій, у тому числі – навести 2 додаткові причини неефективності процедур консультацій, визначені респондентами самостійно. Цікаво, що недоліки Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, на думку учасників опитування, є найменш значущою причиною неефективності консультацій. Натомість основною причиною їх неефективності є небажання місцевих органів виконавчої влади враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства. Другою за рівнем

популярності серед респондентів причиною неефективності консультацій стала відсутність належного інформування про проведення консультацій, третьою причиною – корупція, четвертою – низька якість пропозицій від інститутів громадянського суспільства, п'ятою – відсутність належної кваліфікації в осіб, відповідальних за проведення консультацій та врахування їх результатів. Багатьма учасниками опитування наводились і власні причини неефективності публічних консультацій. Серед таких причин – недовіра до органів влади з боку громадськості, непрофесійність керівництва організацій, „відірваність посадовців від народу та незрозуміння проблем пересічних громадян”, відсутність досвіду партнерського спілкування між органами влади та громадянами, формальне ставлення до виконання постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 р., недостатня конкретизація адміністративних процедур в частині обов'язків чиновників, відірваність правозастосовчої практики від вимог закону та грубе ігнорування вимог закону тощо. Узагальнені відповіді на запитання анкети експертного опитування відображено у Діаграмі 11.

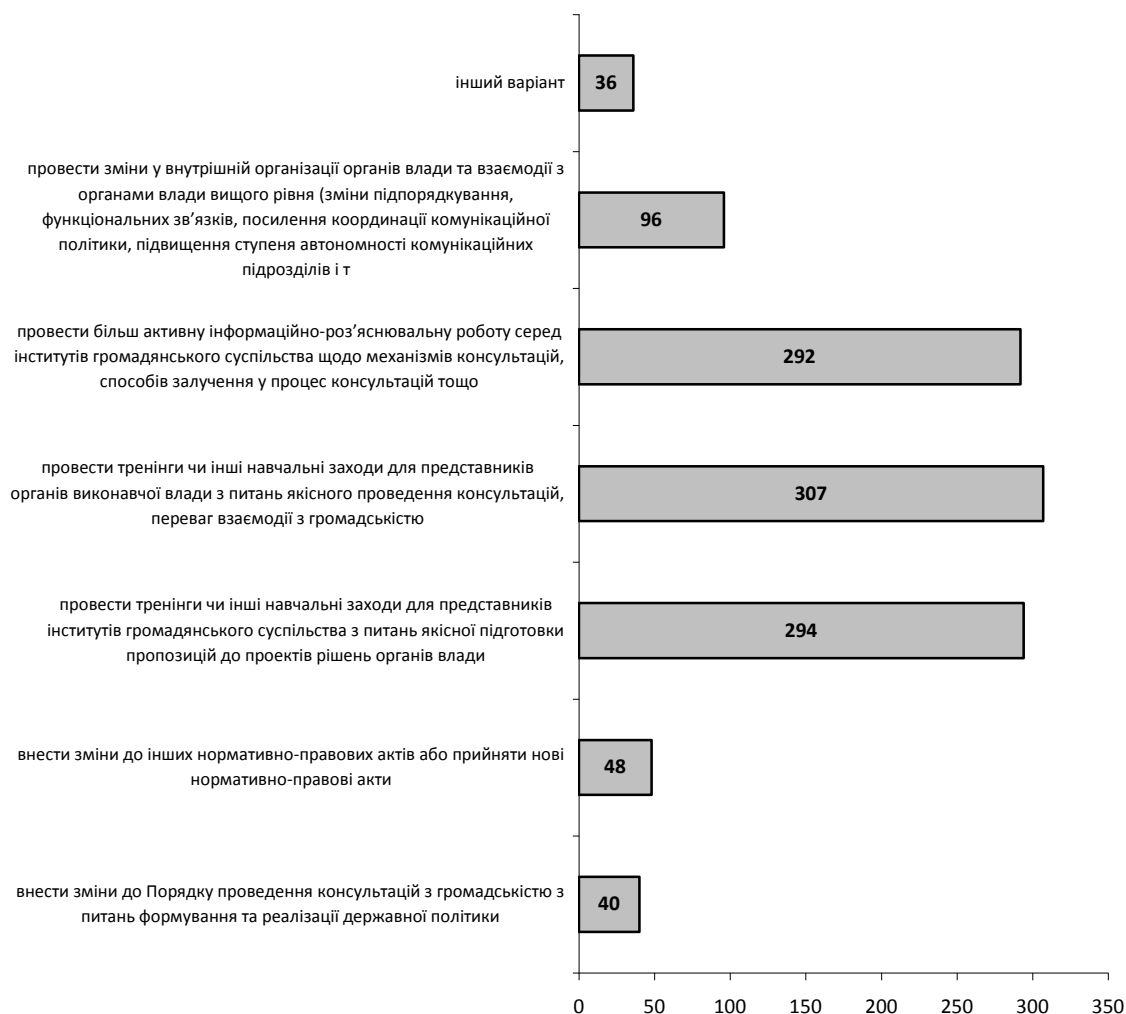
Діаграма 11. Основні причини неефективності консультацій



1.22. Пріоритетні напрями підвищення ефективності консультацій з громадськістю

З метою визначення найбільш пріоритетних напрямів підвищення ефективності публічних консультацій з громадськістю учасникам експертного опитування було запропоновано обрати 3 з 6 запропонованих загальних першочергових кроків, спрямованих на підвищення ефективності консультацій, у тому числі – сформулювати 2 власних пріоритети у цьому напрямі.

Діаграма 12. Першочергові кроки у напрямі підвищення ефективності публічних консультацій



На думку більшості учасників опитування, ключовими пріоритетами у напрямі підвищення ефективності публічних консультацій мають стати тренінги для представників органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, а також інформаційно-роз'яснювальна робота серед інститутів громадянського суспільства щодо механізмів консультацій, способів залучення у процес консультацій тощо. З 1243 відповідей на питання щодо першочергових напрямів підвищення ефективності консультацій лише 88 відповідей так чи інакше була пов'язана з необхідністю внесення змін до чинного законодавства або прийняття нових нормативно-правових актів.

Розділ II. Узагальнені дані та аналіз практики проведення консультацій з громадськістю міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади

2.1. Ознайомленість громадськості з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996

Результати опитування щодо практики проведення консультацій з громадськістю міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, проведеного серед

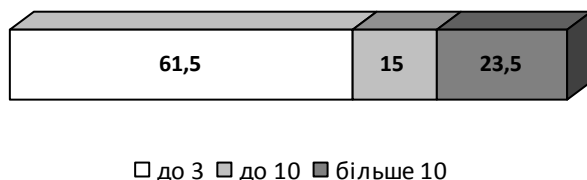
представників громадських організацій та незалежних експертів, які співпрацюють з центральними органами виконавчої влади, членів громадських рад при центральних органах виконавчої влади, представників центральних ЗМІ (далі – експертне опитування на центральному рівні), показали, що зі змістом Порядку ознайомлені 97,5 % опитаних. Це свідчить про те, що представники громадськості, які працюють на центральному рівні, є більш обізнаними з Порядком у порівнянні з тими, хто працює на місцевому рівні (на місцевому рівні частка ознайомих з Порядком становила 71% від загальної кількості опитаних респондентів).

2.2. Обізнаність щодо консультацій з громадськістю, які проводилися відповідними центральними органами виконавчої влади у 2011 році

У рамках експертного опитування на центральному рівні учасникам опитування було запропоновано дати відповідь на питання про те, чи відома їм інформація про проведення у 2011 р. міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади консультацій з громадськістю, наприклад у формі круглих столів, громадських слухань, форумів, конференцій, зборів, зустрічей з громадськістю, обговорень на сайті органу влади тощо. При проведенні опитування на місцевому рівні результати відповіді на це запитання корелювались з результатами відповіді на питання щодо ознайомленості представників громадськості на місцях з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Натомість за результатами опитування щодо практики консультацій на центральному рівні отримані відповіді на це питання не корелювались з результатами відповіді на попереднє питання: хоча частка обізнаних з Порядком склала 97,5% респондентів, про конкретні заходи з проведення центральними органами виконавчої влади публічних консультацій було відомо лише 65% опитаних.

2.3. Рівень обізнаності громадськості щодо кількості публічних консультацій, проведених центральними органами виконавчої влади у 2011 р.

Діаграма 13. Кількість консультацій з громадськістю, про які було відомо учасникам експертного опитування на центральному рівні



До анкети експертного опитування на центральному рівні було включено питання про кількість консультацій з громадськістю, проведених центральними органами виконавчої влади, про які було відомо учасникам опитування. Результати проведеного опитування показали, що 61,5% респондентів відомо про менш як 3 заходи з проведення консультацій, 15% - про менш як

10 заходів, а решті учасників опитування (тобто 23,5%) – про понад 10 заходів. Ці дані можуть свідчити або про те, що окремими центральними органами виконавчої влади публічні консультації проводяться недостатньо активно, або ж про те, що інформування інститутів громадянського суспільства про такі заходи є недостатнім.

2.4. Основні джерела інформації про проведення консультацій з громадськістю на центральному рівні

До анкети експертного опитування на центральному рівні також було включено запитання про основні джерела одержання інформації про проведення консультацій з громадськістю. Як і учасники опитування на місцевому рівні, учасники опитування на центральному рівні, відповідаючи на запитання анкети, могли обрати такі варіанти відповіді: а) отримання інформації у зв'язку з безпосередньою участю у заходах; б) отримання інформації з сайтів центральних органів виконавчої влади; в) отримання інформації з публікацій у ЗМІ; г) одержання інформації від колег з інших інститутів громадянського суспільства; д) отримання інформації з інших джерел (такі джерела респонденти мали визначити самостійно).

Діаграма 14. Основні джерела інформації про проведення консультацій з громадськістю на центральному рівні у 2011 р.



Цікаво, що на відміну від учасників опитування на місцевому рівні, респонденти опитування на центральному рівні відносять своїх колег з інших інститутів громадянського суспільства до найменш ефективного джерела одержання інформації про консультації. Так, якщо при проведенні консультацій на місцевому рівні інформацію від колег з інших інститутів громадянського суспільства отримує 15% респондентів, то при проведенні консультацій на центральному рівні цей показник складає лише 2%, і за рівнем популярності це джерело інформації поступається навіть публікаціям у ЗМІ (6%). Отримання інформації про проведення консультацій на центральному рівні через веб-сайти центральних органів виконавчої не є основним джерелом інформування про відповідні заходи, однак воно є більш популярним серед респондентів, порівняно з рівнем його популярності серед учасників опитування на місцевому рівні (частка респондентів, які дізнаються про проведення консультацій на центральному рівні через веб-сайти центральних органів виконавчої влади складає 17%, тоді як аналогічна частка за результатами експертного опитування на місцевому рівні становила 13%).

Загалом, найбільш поширеними джерелами інформації про заходи з проведення консультацій як на центральному, так і на місцевому рівнях, є безпосередня участь у заходах та отримання інформації про консультації з інших джерел. До інших джерел одержання інформації учасники опитування на центральному рівні відносили, як правило, поєднання декількох джерел, одержання інформації неофіційними каналами, запрошення до участі в роботі робочих груп щодо підготовки проектів рішень тощо. При проведенні консультацій на місцевому рівні з цих двох джерел в основному отримували інформацію 67% респондентів, тоді як при проведенні консультацій на центральному рівні – 75% опитаних.

Недостатньо висока роль веб-сайтів центральних органів виконавчої влади в донесенні інформації про заходи з проведення консультацій на центральному рівні визначається тими ж чинниками, які зумовлюють невисоку ефективність веб-сайтів місцевих органів виконавчої влади у донесенні зазначеної інформації на місцевому рівні. Серед таких чинників – несвоєчасність поширення інформації через веб-сайти, незручність її розміщення на сайтах і ускладненість її пошуку, відсутність на сайтах всієї необхідної інформації тощо. У вставці нижче наведено короткий огляд основних проблем, які ускладнюють отримання інформації про консультації на центральному рівні з веб-сторінок центральних органів виконавчої влади.

Основні проблеми, пов'язані з розміщенням інформації про консультації з громадськістю на веб-сайтах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади

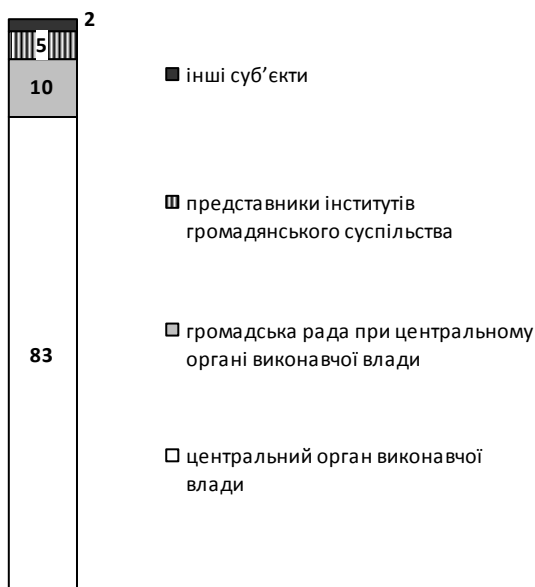
- У ряді випадків структура веб-сайтів центральних органів виконавчої влади є переобтяженою. Особливо це стосується сайтів Міністерства юстиції України, Державної митної служби, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. На них розміщено десятки різноманітних рубрик, посилань на сайти інших органів виконавчої влади, банерів тощо. Це значною мірою ускладнює пошук необхідної інформації про консультації з громадськістю.
- Структура веб-сайтів центральних органів виконавчої влади не є уніфікованою, при цьому відсутній єдиний підхід до розміщення на сайтах інформації, пов'язаної з проведенням публічних консультацій. Відносно компактно (в одній загальній рубриці, наприклад рубриці „Зв'язки з громадськістю” чи рубриці з іншою назвою) інформація про консультації з громадськістю розміщена на веб-сайтах лише деяких центральних органів виконавчої влади, наприклад на сайті Міністерства закордонних справ України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Державної служби з питань інвалідів та ветеранів України, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України. Натомість на веб-сайтах більшості центральних органів виконавчої влади інформація про консультації включається до різних рубрик та підрубрик, окремі з яких прямо не пов'язані з публічними консультаціями. Так, на веб-сайті Міністерства аграрної політики та продовольства України інформація про консультації з громадськістю висвітлюється у рубриках „Громадська рада”, „Консультації з громадськістю”, „Проекти регуляторних актів”, „Нормативно-правова робота”; на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ – у рубриках „Інститути громадянського суспільства”, „Громадська рада”, підрубриці „Проекти нормативних актів” рубрики „Нормативна база МВС”, рубриці „Новини МВС” (анонси заходів). На веб-сайті Міністерства екології та природних ресурсів України плани консультацій з громадськістю розміщено у підрубриці „Консультації з громадськістю” підрубрики „Громадська приймальня” рубрики „Зв'язки з громадськістю”; інформація про діяльність громадської ради оприлюднюється у підрубриці „Громадська рада” рубрики „Зв'язки з громадськістю”; проекти нормативно-правових актів розміщено у рубриці „Громадське обговорення”. На веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України діяльність громадської ради висвітлюється в окремій підрубриці рубрики „Діяльність Міністерства”; плани консультацій оприлюднено в підрубриці „Плани Міністерства” рубрики „Діяльність міністерства”, а повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів та аналіз їх регуляторного впливу розміщено у рубриці „Регуляторна діяльність”. На веб-сайті Міністерства інфраструктури України у рубриці „Публічні громадські обговорення” оприлюднено як поточні новини про діяльність міністерства, так і проекти нормативно-правових актів для обговорення. На сайті Державного комітету з питань телебачення і радіомовлення України інформація про публічні консультації оприлюднюється у рубриках „Взаємодія з громадськістю”, „Обговорення проектів документів” та „Регуляторна діяльність”. На сайті Державної служби молоді та спорту України план проведення консультацій з громадськістю оприлюднено у підрубриці „Консультації з громадськістю” рубрики „Про Службу”; діяльність громадської ради при Службі висвітлюється у підрубриці „Громадська рада” рубрики „Громадська приймальня”; проекти нормативно-правових актів оприлюднено у підрубриці „Проекти документів” рубрики „Нормативна база”. Наведений перелік прикладів не є вичерпним.
- Тексти проектів нормативно-правових актів для громадського обговорення часто розміщуються без будь-яких посилань на строки, порядок та адреси надсилання пропозицій до таких проектів. На сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України зауваження та пропозиції до проектів, винесених на обговорення, можна надсилати безпосередньо через сайт шляхом заповнення відповідної електронної форми. Однак при цьому строк подання зауважень та пропозицій у більшості випадків не зазначено. На веб-сайті Міністерства культури України проекти нормативно-правових актів оприлюднено в підрубриці „Нормотворча діяльність Міністерства” підрубрики „Проекти” рубрики „Нормативно-правові акти”; при цьому наявні лише посилання на тексти проектів без зазначення адрес, строків і порядку надсилання зауважень і пропозицій. Відсутня інформація про порядок і строки надсилання пропозицій і до багатьох проектів, оприлюднених на веб-сайтах Міністерства оборони України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства соціальної політики України, Державної служби молоді та спорту України.
- У деяких випадках рубрики, присвячені консультаціям з громадськістю, не містять будь-якої інформації або містять один-два документи. Наприклад, на веб-сайті Міністерства закордонних справ України у підрубриці „Консультації з громадськістю” оприлюднено лише орієнтовний план консультацій з громадськістю на 2012 рік, а у рубриці „Громадське обговорення” розміщено лише один проект нормативно-правового акта. У рубриці „Громадське обговорення – електронні консультації” веб-сайту Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-

комунального господарства України розміщено лише один проект нормативно-правового акта; у підрубриці „Звіти” рубрики „Консультації з громадськістю”, а також у підрубриці „Взаємодія з громадськістю” рубрики „Зв’язки з громадськістю” сайту цього ж міністерства немає жодного документу. На сайті Державної служби з питань інвалідів та ветеранів України у підрубриці „Громадське обговорення” рубрики „Зв’язки з громадськістю” для обговорення оприлюднено лише один документ - проект плану заходів з реалізації ініціативи „Партнерство „Відкритий Уряд””.

- Практично на всіх сайтах центральних органів виконавчої влади відсутня ефективна система пошуку інформації – результати пошуку не сортуються за релевантністю, у деяких випадках контекстний пошук інформації не дає результатів, хоча необхідний документ розміщено на веб-сайті органу. Останнє стосується, наприклад, системи пошуку на веб-сайті Державної податкової служби України.
- Анонси проведення консультацій у формі круглих столів, конференцій та інших публічних заходів часто розміщуються у рубриках, присвячених висвітленню поточної діяльності центральних органів виконавчої влади. При цьому така інформація або заміщується іншими новинами, або взагалі прибирається з веб-сайту по мірі втрати нею актуальності.

2.5. Основні суб’єкти ініціювання консультацій з громадськістю на центральному рівні

Діаграма 15. Основні ініціатори консультацій з громадськістю на центральному рівні



Дані експертного опитування на центральному рівні засвідчили, що основним ініціатором таких консультацій опитані вважають центральні органи виконавчої влади (83% респондентів). Цікаво, що за результатами експертного опитування на місцевому рівні основними ініціаторами консультацій вважають місцеві органи виконавчої влади 66% респондентів. Роль громадських рад при центральних органах виконавчої влади в ініціюванні консультацій, за даними результатів опитування, є значно меншою, ніж роль громадських рад при місцевих органах виконавчої влади в ініціюванні консультацій на місцевому рівні. Так, згідно з даними експертного опитування на місцевому рівні, громадські ради при місцевих органах виконавчої влади

вважають основним ініціатором консультацій 20% респондентів, тоді як за результатами опитування на центральному рівні відповідна частка склала лише 10%. Роль інших суб’єктів, у тому числі представників інститутів громадянського суспільства, в ініціюванні консультацій на місцевому та центральному рівнях є незначною. Наприклад, частка тих, хто відвів їм ключову роль в ініціюванні консультацій на місцевому рівні склала 10%, тоді як на центральному рівні – 7%. Це може свідчити або про пасивність інститутів громадянського суспільства в ініціюванні консультацій, або про необізнаність респондентів з цього питання.

2.6. Дотримання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині обов’язковості проведення консультацій стосовно певних питань

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначено перелік питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитись в обов’язковому порядку (див. п. 1.6 цього дослідження). З метою отримання інформації про те, наскільки центральні органи виконавчої влади виконують

відповідні вимоги Порядку на практиці, учасникам експертного опитування на центральному рівні було запропоновано оцінити частоту винесення передбачених Порядком питань на публічні консультації. Як і в анкеті експертного опитування на місцевому рівні, в анкеті експертного опитування на центральному рівні було запропоновано три варіанти відповідей: а) відповідні питання не виносились на консультації взагалі; б) на консультації виносились лише окремі з відповідних питань; в) на консультації виносилась значна кількість відповідних питань. Узагальнені відповіді на питання наведено у Таблиці 6. У графах таблиці наводиться частка опитаних, які обрали відповідний варіант відповіді, у загальній кількості учасників експертного опитування на центральному рівні.

Таблиця 6. Оцінка учасниками експертного опитування дотримання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині обов'язкового проведення консультацій щодо певних категорій питань

	Такі питання не виносились на консультації	На консультації виносились окремі з цих питань	На консультації виносилась велика кількість таких питань
проекти актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян	12%	62%	26%
проекти актів, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства	44%	48%	8%
проекти регуляторних актів	15%	81%	4%
проекти державних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо стану їх виконання	32%	64%	4%
звіти про витрачання бюджетних коштів	80%	20%	0%

Наведені у таблиці дані свідчать про те, що лише незначна частка (до 8%) респондентів вважає, що на консультації виносилась значна кількість проектів актів, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, проектів регуляторних актів, проектів державних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішень щодо стану їх виконання. З-поміж майже 50 опитаних респондентів не виявилось жодного, який би стверджував про поширеність практики винесення на консультації звітів про витрачання бюджетних коштів. На центральному рівні 26% учасників опитування відзначили, що на консультації виносилась значна кількість проектів актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод і обов'язків громадян. Натомість, за результатами експертного опитування на місцевому рівні, було встановлено, що частка тих, хто вважає, що на консультації з громадськістю виносилась значна кількість таких проектів актів, становить лише 9% респондентів.

Як зазначалось у п. 1.6 цього дослідження, більшість учасників опитування на місцевому рівні вважала, що проекти актів відповідних місцевих органів виконавчої влади, якими передбачалось встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, проекти актів, пов'язаних зі здійсненням делегованих повноважень місцевого самоврядування, а також звіти про витрачання коштів взагалі не виносились на консультації. Результати опитування на центральному рівні показали, що, на думку громадськості, відповідні питання виносяться на консультації центральними органами виконавчої влади значно частіше, ніж місцевими органами виконавчої влади – майже

половина респондентів вважає, що на консультації виносились окремі проекти актів, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства. На думку більш ніж 60% учасників опитування на центральному рівні, центральними органами виконавчої влади на консультації виносяться окремі проекти актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, проектів регуляторних актів та проектів державних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо стану їх виконання.

Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що ті питання, які мали б в обов'язковому порядку виноситись на консультації з громадськістю на центральному рівні, на практиці виносяться на консультації далеко не в усіх випадках, або ж про те, що опитані респонденти належним чином не поінформовані про їх винесення на консультації. Згідно з результатами проведеного опитування, найменш поширеною (на думку більшості респондентів) є практика проведення консультацій щодо звітів про витрачання бюджетних коштів, тоді як решта питань, щодо яких згідно з Порядком мали б проводитись консультації, в тій чи іншій мірі є предметом публічних консультацій.

2.7. Основні форми проведення консультацій з громадськістю

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначено основні форми проведення публічних консультацій (більш детально див. п. 1.7 цього дослідження). У рамках експертного опитування на центральному рівні було встановлено, які саме з цих форм є найбільш поширеними.

Таблиця 7. Найбільш поширені форми консультацій з громадськістю на центральному рівні у 2011 році

	Не застосовувалась взагалі	Застосовувалась інколи (у поодиноких випадках)	Застосовувалась досить часто
публічні заходи у форматі діалогу з відносно значною кількістю учасників (круглі столи, громадські слухання, збори, конференції, форуми і т. п.)	8%	73%	19%
публічні заходи з незначною кількістю учасників (зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості і т. п.)	12%	50%	38%
електронні консультації на веб-сайті центрального органу виконавчої влади	31%	42%	27%

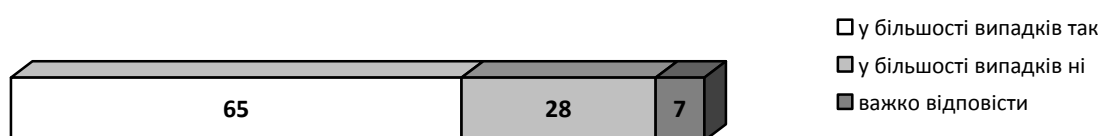
Як видно з таблиці, переважна більшість респондентів вважає, що всі три основні форми проведення консультацій застосовувались в окремих випадках чи досить часто. При цьому, на думку половини і більше опитаних, консультації у формі публічних заходів у форматі діалогу з відносно значною кількістю учасників та у формі публічних заходів з незначною кількістю учасників застосовувались в окремих випадках. Майже третина опитаних вважає, що електронні консультації на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади не

проводились взагалі, що може свідчити про недостатній рівень обізнаності респондентів стосовно проведення електронних консультацій. Щоправда, частка опитаних, які вважають, що електронні консультації не проводились взагалі, є значно меншою у порівнянні з часткою тих, хто висловив аналогічну думку щодо електронних консультацій на місцевому рівні (за результатами експертного опитування на місцевому рівні було встановлено, що 48% респондентів вважають, що електронні консультації на веб-сайтах місцевих органів виконавчої влади не проводились взагалі). Це може свідчити або про те, що рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства, залучених до участі у консультаціях на центральному рівні, щодо цієї форми консультацій є вищим порівняно з рівнем обізнаності з цього питання респондентів, залучених до консультацій на місцевому рівні, або ж про те, що електронні консультації при проведенні публічних консультацій на центральному рівні застосовуються більш активно, ніж на місцевому рівні.

2.8. Відповідність обраних форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення

Для оцінки відповідності обраних форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення, в рамках експертного опитування на центральному рівні респондентам було запропоновано дати відповідь на питання про те, чи відповідали обрані центральним органом виконавчої влади форми проведення консультацій з громадськістю рівню важливості питань, винесених на обговорення. На думку 65% респондентів, обрані форми консультацій загалом відповідали рівню питань, що виносились на обговорення. За результатами експертного опитування на місцевому рівні відповідність обраних форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення, було підтверджено 57% респондентів. Таким чином, на місцевому та центральному рівні форми консультацій, обрані відповідними органами виконавчої влади, на думку громадськості, загалом відповідають значимості питань, що обговорюються.

Діаграма 16. Відповідність обраних форм консультацій рівню важливості питань, винесених на обговорення

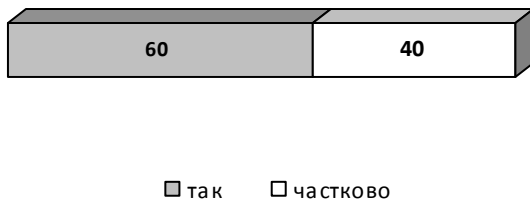


2.9. Поширеність практики завчасного розповсюдження проектів документів, що виносились на обговорення

Результати експертного опитування на центральному рівні показали, що, на думку громадськості, проекти документів, які виносяться на обговорення, загалом розповсюджуються завчасно – це підтвердили 65% респондентів. Аналогічна практика є поширеною і при проведенні консультацій місцевими органами виконавчої влади – за результатами експертного опитування на місцевому рівні 62% респондентів також підтвердили, що проекти винесених на обговорення документів поширюються серед учасників публічних консультацій своєчасно.

2.10. Рівень залучення до консультацій усіх зацікавлених сторін

Діаграма 17. Рівень залучення до консультацій на центральному рівні всіх зацікавлених сторін



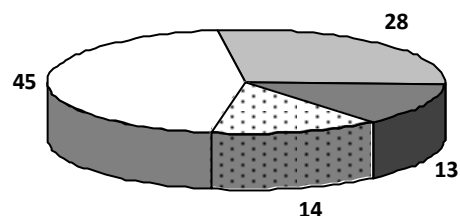
Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики на органи виконавчої влади при проведенні публічних громадських обговорень покладено обов'язок вжиття заходів щодо забезпечення репрезентативності заінтересованих сторін (більш детально див. п. 1.10 цього дослідження). Всі учасники опитування на центральному рівні підтвердили, що зацікавлені сторони в

тій чи іншій мірі залучались до проведення консультацій. При цьому частка тих, хто вважав, що до консультацій було залучено всі зацікавлені сторони, склала 60%, а частка респондентів, на думку яких до консультацій зацікавлені сторони залучались лише частково, - 40%. За результатами експертного опитування на місцевому рівні практику залучення до консультацій всіх зацікавлених сторін було підтверджено 42% респондентів, у той час як часткове залучення до консультацій всіх зацікавлених сторін підтвердили 47% учасників опитування на місцевому рівні.

2.11. Ступінь врахування пропозицій учасників консультацій центральними органами виконавчої влади

Як свідчать результати експертного опитування на центральному рівні, 73% опитаних респондентів вважають, що у кінцевих рішеннях враховуються пропозиції, які не змінюють суті прийнятих рішень, або лише окремі змістовні пропозиції учасників консультацій. Частка тих, хто вважає, що за результатами розгляду пропозицій учасників консультацій з громадськістю суть ухвалюваних на центральному рівні рішень не змінюється, майже дорівнює частці тих, хто висловив аналогічну позицію в рамках експертного опитування на місцевому рівні (45% і 44% відповідно). Приблизно рівними і відносно невеликими є і частки респондентів, переконаних у тому, що в ході публічних консультацій органами виконавчої влади враховується значна частина чи більшість пропозицій учасників консультацій від більшості або значної частини соціальних груп – за результатами експертного опитування на місцевому рівні частка відповідних респондентів склала 12%, а за

Діаграма 18. Врахування центральними органами виконавчої влади пропозицій учасників консультацій з громадськістю



- пропозиції учасників консультацій у кінцевих рішеннях враховано не було чи було враховано лише пропозиції „технічного” характеру, які не змінили суті рішення
- було враховано деякі змістовні пропозиції (чи пропозиції лише окремих груп), однак більшість пропозицій учасників враховано не було
- було враховано значну частину чи більшість змістовних пропозицій учасників консультацій від більшості або значної частини груп
- результати врахування невідомі

результатами опитування на центральному рівні – 13%. Приблизно такій самій кількості респондентів результати врахування пропозицій учасників консультацій невідомі взагалі. Зазначене дозволяє говорити про те, що діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо інформування інститутів громадянського суспільства про результати врахування пропозицій учасників консультацій є недостатньою, а також про те, що рівень врахування пропозицій учасників консультацій при прийнятті рішень в цілому – як на центральному, так і на місцевому рівні - залишає бажати кращого.

2.12. Дотримання вимог законодавства в частині оприлюднення на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади інформації, пов'язаної з проведенням консультацій

Оприлюднення інформації, пов'язаної з проведенням консультацій з громадськістю, дозволяє зацікавленим сторонам підготуватись до участі у заходах з проведення консультацій, сформулювати свої пропозиції до винесених на обговорення питань, а також оцінити рівень врахування внесених пропозицій при прийнятті кінцевих рішень. Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики встановлено вимоги щодо оприлюднення на веб-сайтах органів виконавчої влади певної інформації, пов'язаної з проведенням консультацій, у тому числі – інформаційних повідомлень про проведення консультацій, інформації про хід їх проведення та звітів за результатами проведених консультацій.

Результати експертного опитування на центральному рівні показали, що рівень дотримання центральними органами виконавчої влади вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині оприлюднення на власних веб-сайтах інформації, пов'язаної з проведенням консультацій, є вищим за рівень дотримання тих самих вимог місцевими органами виконавчої влади. Узагальнені результати опитування на центральному рівні наведено у Таблиці 8.

Таблиця 8. Дотримання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині обов'язковості оприлюднення інформації, пов'язаної з проведенням консультацій, на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади

	Анонси про проведення консультацій з громадськістю	Інформація про хід проведення консультацій з громадськістю	Звіти за результатами консультацій (отримані пропозиції, їх врахування, причини неврахування)
Поширювались через веб-сайт центрального органу виконавчої влади та ЗМІ	69%	8%	19%
Не поширювались через веб-сайт центрального органу виконавчої влади та ЗМІ	4%	8%	23%
Поширювались через веб-сайт центрального органу виконавчої влади та ЗМІ лише частково	15%	84%	58%
Важко відповісти	12%	0%	0%

Згідно з результатами опитування, понад 75% респондентів вважає, що центральні органи виконавчої влади повністю чи частково виконують вимоги Порядку в частині поширення на власних сайтах та у ЗМІ інформаційних повідомлень про проведення консультацій, інформації про хід їх проведення та звітів за результатами проведених консультацій. До найбільш поширеної інформації, згідно з результатами опитування, належать анонси про проведення консультацій – майже 70% респондентів відзначили, що вони оприлюднюються на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади та у ЗМІ. Найменш поширеною

інформацією щодо консультацій є звіти за результатами їх проведення – 23% респондентів вважають, що вони не оприлюднюються. Що ж стосується інформації про хід проведення консультацій, то, на думку 84% опитаних, центральні органи виконавчої влади оприлюднюють лише частину інформації про хід консультацій, тоді як лише 8% опитаних вважають, що інформація про хід консультацій не оприлюднюється взагалі чи оприлюднюється у повному обсязі.

Моніторинг веб-сайтів міністерств та деяких інших центральних органів виконавчої влади засвідчив, що інформаційні повідомлення про проведення консультацій дійсно оприлюднюються практично всіма дослідженими органами. Щоправда, у більшості випадків ці повідомлення розміщуються у відповідності до вимог до Закону „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, а не Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, що пов’язано зі значною кількістю регуляторних актів, які виносяться на громадське обговорення.

Значна кількість повідомлень має характер загальних анонсів для ЗМІ, а не інформаційних повідомлень про проведення консультацій у сенсі повідомлень, передбачених Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. В усіх випадках повідомлення про проведення консультацій не відповідають вимогам, встановленим Порядком; найчастіше у них зазначено мету проекту нормативно-правового акта, розкрито зміст його основних положень, вказано строк надсилання пропозицій, поштову адресу та адресу електронної пошти для надсилання пропозицій і зауважень. На веб-сайтах багатьох центральних органів виконавчої влади проекти для громадського обговорення взагалі розміщено без вказівки на можливість подання пропозицій або без термінів і адрес надсилання таких пропозицій. Саме у такий спосіб виносяться на громадське обговорення проекти нормативно-правових актів на веб-сайтах, зокрема, Міністерства культури України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та деяких інших центральних органів виконавчої влади.

Інформація про хід проведення консультацій практично всіма центральними органами виконавчої влади оприлюднюється в рамках поточного висвітлення діяльності органу і не дозволяє отримати повне уявлення про висловлені учасниками відповідних заходів пропозиції та аргументи, результати їх розгляду та врахування. Оприлюднення на сайтах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади звітів про проведення громадських обговорень, протоколів круглих столів, конференцій та інших публічних заходів з громадського обговорення є скоріше винятком, аніж усталеною практикою (звісно, якщо не враховувати звіти за результатами електронних консультацій). Зокрема з-поміж усіх досліджених міністерств та інших центральних органів виконавчої влади звіти про проведені громадські обговорення оприлюднюються лише Міністерством юстиції України, Міністерством охорони здоров’я України та Державною податковою службою України, протоколи окремих публічних обговорень – Державним агентством земельних ресурсів України, Міністерством аграрної політики та продовольства України (щоправда, на веб-сайті останнього оприлюднено лише один протокол громадського обговорення, датований 9.07.2010 р.), Міністерством внутрішніх справ України (оприлюднено протокол та стенограму одного обговорення).

Таким чином, результати проведеного моніторингу загалом корелюються з результатами проведеного експертного опитування на центральному рівні і свідчать про те, що більшістю центральних органів виконавчої влади вимоги Порядку проведення консультацій з

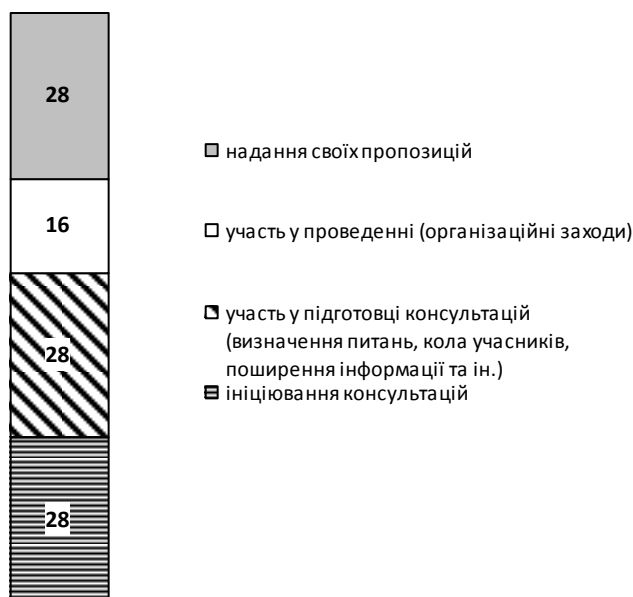
громадськістю з питань формування та реалізації державної політики на практиці не дотримуються. Це стосується, зокрема, вимог щодо оприлюднення на веб-сайтах органів влади інформації про хід консультацій, звітів за результатами їх проведення, протоколів громадських обговорень, вимог до змісту інформаційних повідомлень та звітів про проведення консультацій. У той же час, всіма центральними органами виконавчої влади виконуються вимоги законодавства у сфері регуляторної політики в частині розміщення на сайтах повідомлень про оприлюднення проектів регуляторних актів, аналізу регуляторного впливу, звітів про відстеження результативності регуляторних актів.

2.13. Роль громадських рад при центральних органах виконавчої влади в організації консультацій

Результати експертного опитування на центральному рівні показали, що, на думку 63% респондентів, громадські ради беруть участь в організації консультацій, третина опитаних вважає, що громадські ради участі в організації консультацій не беруть, а 7% опитаних було складно відповісти на поставлене розробниками анкети опитування питання. Порівняння результатів опитувань на місцевому та центральному рівнях говорить про те, що, на думку громадськості, громадські ради при центральних органах виконавчої влади є менш активними в організації консультацій, у порівнянні з громадськими радами, утвореними при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях. Зокрема, 81% учасників опитування на місцевому рівні зазначили, що громадські ради залучались до проведення консультацій, тоді як залучення громадських рад до організації консультацій на центральному рівні підтвердили значно менша кількість респондентів. З урахуванням того, що участь в опитуванні на центральному рівні брали представники громадських рад, утворених при різних центральних органах виконавчої влади, ці дані дозволяють говорити про те, що при одних центральних органах виконавчої влади громадські ради беруть участь в організації консультацій більш активно, тоді як при інших центральних органах виконавчої влади – менш активно.

2.14. Основні форми участі громадських рад в організації публічних консультацій

Діаграма 19. Основні форми участі громадських рад при центральних органах виконавчої влади в організації консультацій



Згідно з даними експертного опитування на центральному рівні, громадські ради, на думку громадськості, беруть участь в організації консультацій в основному шляхом ініціювання консультацій, участі у підготовці консультацій та надання своїх пропозицій. Жоден з опитаних респондентів не відзначив, що громадські ради відіграють помітну роль в узагальненні та аналізі пропозицій представників громадськості. Частка тих, хто вважає, що основною формою участі громадських рад в організації консультацій є участь у проведенні консультацій шляхом

здійснення відповідних організаційних заходів, є дещо меншою за частку респондентів, які виділили інші форми участі громадських рад в організації консультацій (див. діаграму). Цікаво, що на думку громадськості, при проведенні консультацій на центральному рівні громадські ради відіграють менш помітну роль в ініціюванні консультацій, аніж громадські ради при відповідних місцевих органах виконавчої влади. Це підтверджується тим, що майже 57% учасників експертного опитування на місцевому рівні виділили ініціювання консультацій в якості основної форми участі громадських рад в організації консультацій.

2.15. Дотримання центральними органами виконавчої влади положень законодавства в частині складання, затвердження та оприлюднення орієнтовних планів публічних консультацій. Ступінь ознайомленості громадськості з орієнтовними планами проведення публічних консультацій на 2011 та 2012 рр.

Опитування на центральному рівні показало, що з орієнтовними планами проведення консультацій на 2011 та 2012 рр. ознайомлені менше третини респондентів. Переважна більшість учасників опитування стверджувала, що не була ознайомлена з планами консультацій на 2011 та 2012 роки, оскільки не змогла знайти їх на сайтах центральних органів виконавчої влади. Моніторинг веб-сайтів центральних органів виконавчої влади засвідчив, що на веб-сайтах більшості з досліджених центральних органів виконавчої влади (всіх міністерств та 9 інших центральних органів виконавчої влади) орієнтовні плани консультацій на 2011 рік відсутні. Винятком з цього правила є лише Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство оборони України, Державна податкова служба України, Державне агентство земельних ресурсів України. Окремі центральні органи виконавчої влади у 2011 році оприлюднювали лише щомісячні орієнтовні плани консультацій, до того ж – лише на другу половину чи останні місяці року (див. Таблицю 9). Орієнтовні плани консультацій на 2012 рік оприлюднено на веб-сайтах більшості досліджених центральних органів виконавчої влади. Водночас станом на 20 березня 2012 року такі плани не було оприлюднено Міністерством культури України, Міністерством надзвичайних ситуацій України, Державною митною службою України, Державною службою з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва України, Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів.

Таблиця 9. Наявність орієнтовних планів проведення консультацій із громадськістю на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади

Центральний орган виконавчої влади	Наявність на веб-сайті орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2011 р. (станом на 20.03.2012 р.)	Наявність на веб-сайті орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2012 р. (станом на 20.03.2012 р.)
Міністерство аграрної політики та продовольства України	Відсутній	Наявний
Міністерство внутрішніх справ України	Відсутній	Наявний
Міністерство екології та природних ресурсів України	Наявний	Наявний
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Відсутній	Наявний (Заходи з проведення консультацій з громадськістю, заплановані Міністерством економічного розвитку і торгівлі на 2012 рік)
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	Відсутній	Наявний
Міністерство закордонних справ України	Відсутній	Наявний
Міністерство інфраструктури України	Відсутній	Наявний
Міністерство культури України	Відсутній	Відсутній

Центральний орган виконавчої влади	Наявність на веб-сайті орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2011 р. (станом на 20.03.2012 р.)	Наявність на веб-сайті орієнтовного плану консультацій з громадськістю на 2012 р. (станом на 20.03.2012 р.)
Міністерство надзвичайних ситуацій України	Відсутній	Відсутній
Міністерство оборони України	Наявний	Наявний
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України	Наявні плани консультацій з громадськістю на жовтень – грудень 2011 р.	Наявний (Орієнтовні заходи МОНмолодьспорту з проведення консультацій з громадськістю, заплановані на 2012 рік)
Міністерство охорони здоров'я України	Наявні орієнтовні плани на листопад і грудень 2011 р.	Наявний
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	Відсутній	Наявний (оприлюднений 15 березня 2012 року)
Міністерство соціальної політики України	Наявні орієнтовні плани консультацій на липень-грудень 2011 р.	Наявний
Міністерство фінансів України	Відсутній	Наявний
Міністерство юстиції України	Відсутній (наявний лише План роботи Міністерства на 2011 рік)	Наявний
Державна митна служба України	Відсутній	Відсутній
Державна податкова служба України	Наявний	Наявний
Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України	Річний план відсутній, наявні місячні плани консультацій на серпень-грудень 2011 р.	Наявний
Державна служба молоді та спорту України	Відсутній	Наявний
Державна служба з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва	Відсутній	Відсутній
Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України	Відсутній	Наявний
Державне агентство земельних ресурсів України	Наявний	Наявний
Державний комітет з питань телебачення і радіомовлення України	Відсутній	Наявний
Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів	Відсутній	Відсутній
Пенсійний фонд України	Відсутній	Наявний

Окрім відсутності орієнтовних планів проведення консультацій із громадськістю на 2011 рік та (у деяких випадках) і на 2012 рік, невисокий рівень обізнаності респондентів з планами проведення консультацій на 2011 та 2012 роки можна пояснити трьома іншими чинниками. По-перше, експертне опитування щодо практики проведення консультацій на центральному рівні проводилось на початку 2012 року, і на момент його проведення далеко не всі центральні органи виконавчої влади встигли затвердити та оприлюднити орієнтовні плани консультацій. По-друге, знайти оприлюднені плани на веб-сайтах відповідних органів у ряді випадків буває досить складно. Так, на окремих веб-сайтах система пошуку інформації працює неефективно (пошук за ключовими словами „орієнтовний план” у деяких випадках не дає результатів взагалі, а у деяких випадках – дає десятки результатів, невідсортованих за релевантністю). На сайтах низки органів орієнтовні плани консультацій розміщуються у рубриках, не пов'язаних з висвітленням інформації про консультації, часто – в підрубриках таких рубрик, що значною мірою ускладнює їхній пошук. Наприклад, на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України орієнтовний план консультацій з громадськістю розміщено у підрубриці „Проекти нормативних актів” рубрики „Нормативна база МВС”, а не в рубриці „Інститути громадянського суспільства”, де оприлюднено інформаційні повідомлення про проведення громадських обговорень. На веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України орієнтовний план консультацій з громадськістю

розміщено у підрубриці „Плани Міністерства” рубрики „Діяльність Міністерства”, в той час як інформація, пов’язана з проведенням публічних консультацій оприлюднюється у рубриках „Обговорення проектів документів” та „Регуляторна діяльність”. На веб-сайті Міністерства оборони України орієнтовні плани консультацій на 2011 та 2012 роки розміщено у рубриці „Громадська рада”, тоді як проекти нормативних актів для обговорення оприлюднюються у рубриці „Громадське обговорення проектів правових актів”. Орієнтовні плани консультацій Міністерства юстиції України розміщено у рубриці „Плани роботи та аналітична звітність Міністерства”, в той час як решта інформації, пов’язаної з консультаціями, оприлюднюється у рубриках „Анонси”, „Обговорюємо законопроекти”, „Громадська рада при Міністерстві юстиції України”. По-третє, структура сайтів окремих центральних органів виконавчої влади є надмірно переобтяженою. До прикладів можна віднести веб-сайт Міністерства юстиції України, на якому розміщено декілька десятків рубрик та банерів, Державної митної служби України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та деяких інших центральних органів виконавчої влади. На веб-сайті Мінрегіонбуду необхідну інформацію взагалі знайти важко – окрім рубрик, кожна з яких включає ряд підрубрик, на веб-сайті розміщено близько 10 банерів, під жодним з яких немає будь-яких підписів, які б вказували на зміст інформації, до якої ці банери відсилають.

З вищезазначеного можна зробити декілька висновків. Перш за все, на веб-сайтах більшості досліджених центральних органів виконавчої влади орієнтовні плани консультацій на 2011 р. відсутні, що ускладнює моніторинг їхнього виконання (у випадку, якщо такі плани затверджувались). По-друге, вимоги Порядку щодо обов’язкового затвердження і оприлюднення на веб-сайтах орієнтовних планів консультацій з громадськістю окремі центральні органи виконавчої влади не змогли виконати навіть станом на кінець березня 2012 року. Відсутність планів консультацій негативно впливає на ефективність проведення консультацій та ускладнює підготовку потенційних учасників процесу консультацій до участі в публічних обговореннях. По-третє, переважна більшість опитаних представників громадськості не ознайомлена зі змістом планів через складність пошуку планів на сайтах або відсутність планів як таких.

2.16. Роль громадських рад при центральних органах виконавчої влади у складанні орієнтовних планів консультацій з громадськістю

Як свідчать результати експертного опитування на центральному рівні, значна частина (35%) респондентів (так само, як і учасники аналогічного опитування на місцевому рівні) не володіє інформацією про те, чи брали громадські ради при центральних органах виконавчої влади участь у підготовці орієнтовних планів консультацій. При цьому частка тих, хто заперечував участь громадських рад у підготовці планів була вищою за відповідну частку, визначену за результатами опитування на місцевому рівні. Так, у тому, що громадські ради не були причетні до складання орієнтовних планів консультацій, переконані 43% респондентів опитування на центральному рівні, тоді як аналогічна частка учасників опитування на місцевому рівні склала лише 21% респондентів. Ці дані можуть свідчити про те, що громадські ради при центральних органах виконавчої влади з тих чи інших причин не вносять пропозиції до планів, або про те, що відповідні пропозиції не враховуються при затвердженні планів певними центральними органами виконавчої влади, або ж про те, що респонденти не володіють відповідною інформацією.

2.17. Роль представників інститутів громадянського суспільства у складанні орієнтовних планів консультацій з громадськістю

Результати експертного опитування на центральному рівні засвідчили, що рівень залучення представників інститутів громадянського суспільства до складання орієнтовних планів консультацій загалом є таким самим, як і рівень залучення до складання орієнтовних планів громадських рад при центральних органах виконавчої влади. Половина учасників опитування не володіє інформацією про те, чи залучались представники інститутів громадянського суспільства до складання планів, 30% респондентів вважають, що представники інститутів громадянського суспільства участі у цьому процесі не беруть, а на думку 20% опитаних, представники інститутів громадянського суспільства залучаються до складання орієнтовних планів консультацій з громадськістю. Аналогічну картину було виявлено і за результатами експертного опитування на місцевому рівні: 58% опитаних не було нічого відомо про участь представників інститутів громадянського суспільства у внесенні пропозицій до орієнтовних планів, 20% підтвердили факт відповідного залучення, тоді як решта опитаних спростували його.

2.18. Рівень обізнаності інститутів громадянського суспільства зі способами участі у консультаціях з громадськістю, проведенням таких консультацій та їх результатами

За результатами експертного опитування на місцевому рівні було встановлено, що лише 3% учасників цього опитування вважали, що значна частина інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні обізнана з механізмами проведення консультацій, їх ходом та результатами та бере участь у консультаціях, у той час як на думку 60% опитаних, про механізми проведення консультацій, їх хід та результати знає небагато інститутів громадянського суспільства. Подібне уявлення про рівень обізнаності інститутів громадянського суспільства зі способами участі у консультаціях з громадськістю, проведенням таких консультацій та їх результатами було виявлено і за результатами експертного опитування на центральному рівні. Зокрема, у тому, що значна частина інститутів громадянського суспільства обізнана з механізмами проведення консультацій, їх ходом та результатами і бере активну участь у проведенні консультацій, були переконані 3% опитаних; на думку 48% респондентів значна частина інститутів громадянського суспільства знає про механізми консультацій, однак більшість з них не бере активної участі у консультаціях. 45% респондентів вважають, що про механізми проведення консультацій, їх хід та результати знає небагато інститутів громадянського суспільства.

2.19. Ступінь ознайомленості громадськості з урядовим веб-сайтом „Громадянське суспільство і влада”

Результати експертного опитування на центральному рівні показали, що переважна більшість респондентів (73%) обізнана з веб-сайтом „Громадянське суспільство і влада”, на якому оприлюднюються анонси консультацій та проекти нормативно-правових актів для обговорення. В ході експертного опитування на місцевому рівні було встановлено, що із зазначеним веб-сайтом ознайомлені 53% опитаних. Найнижчий рівень ознайомленості було зафіксовано у Житомирській, Запорізькій, Полтавській, Тернопільській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (у цих регіонах з веб-сайтом не були ознайомлені від 65 до 85% опитаних). Це дозволяє говорити про необхідність популяризації роботи сайту.

2.20. Досягнення цілей проведення консультацій з громадськістю

Під час дослідження було з'ясовано, в якій мірі, на думку громадськості, можуть бути досягнуті цілі проведення публічних консультацій, визначені Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. У рамках опитування респонденти мали оцінити за 5-бальною системою ступінь досягнення цілей, визначених Порядком (1 бал – ціль не може бути досягнута взагалі, 5 балів – ціль може бути досягнута у повній мірі). Узагальнені результати відповідей наведено у Таблиці 10.

Таблиця 10. Ступінь досягнення цілей проведення консультацій з громадськістю

Цілі	1	2	3	4	5
посилення взаємодії між громадськістю та органами виконавчої влади у вирішенні важливих питань суспільного життя	3%	25%	48%	23%	1%
підвищення якості прийнятих органами виконавчої влади рішень за рахунок врахування пропозицій громадськості	5%	18%	58%	13%	6%
підвищення рівня прозорості діяльності органів виконавчої влади, доступу громадськості до інформації про таку діяльність	3%	15%	48%	25%	9%
зниження рівня корупції	13%	50%	25%	5%	7%
підвищення активності інститутів громадянського суспільства у вирішенні важливих питань суспільного життя	3%	20%	45%	25%	7%

Як видно з таблиці, найнижче (на 1-2 бали) учасниками опитування було оцінено спроможність консультацій знизити рівень корупції. Найбільш високо (на 4-5 балів) було оцінено потенційну роль консультацій у підвищенні рівня прозорості діяльності органів виконавчої влади, розширенні доступу громадськості до інформації про таку діяльність, а також у підвищенні активності інститутів громадянського суспільства у вирішенні важливих питань суспільного життя. Майже половина (45-58%) всіх опитаних респондентів оцінила здатність консультацій досягнути цілі, визначені Порядком, на 3 бали (без урахування такої цілі, як зниження рівня корупції). Ці дані можуть свідчити про необхідність активізації роз'яснювальної роботи серед представників інститутів громадянського суспільства та органів влади щодо потенційної ролі публічних консультацій та шляхів удосконалення взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства.

2.21. Загальна оцінка ефективності практики проведення консультацій з громадськістю центральними органами виконавчої влади

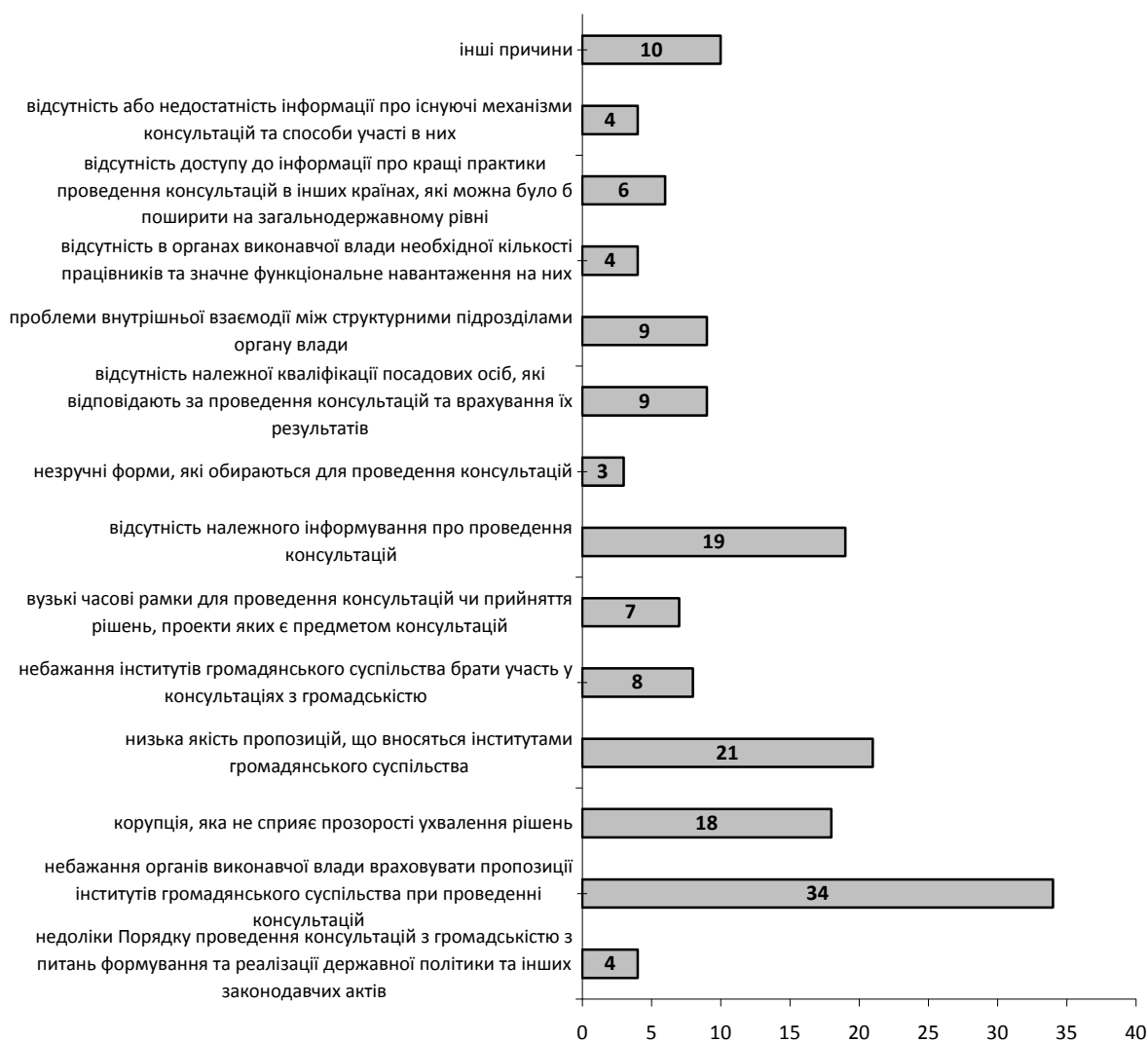
У рамках експертного опитування на центральному рівні було вивчено думку громадськості щодо ефективності проведення консультацій міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. В ході експертного опитування на місцевому рівні було встановлено, що ефективними консультації вважають лише 22% респондентів, неефективними – 40% учасників опитування. Консультації на центральному рівні ефективними вважають 18% респондентів, тоді як неефективними – 58% опитаних. Решта учасників експертного опитування на центральному рівні не змогла дати відповідь на поставлене питання. Таким чином, загальна оцінка ефективності консультацій на центральному рівні була навіть нижчою за оцінку ефективності консультацій на місцевому рівні.

2.22. Основні причини неефективності публічних консультацій

З метою виявлення основних причин неефективності проведення консультацій з громадськістю центральними органами виконавчої влади учасникам експертного опитування на центральному рівні було запропоновано обрати не більш як 6 із 12 підготовлених

розробниками анкети причин неефективності консультацій, у тому числі – навести 2 додаткові причини неефективності процедур консультацій, визначені респондентами самостійно. Як і учасники експертного опитування на місцевому рівні, респонденти опитування на центральному рівні віднесли недоліки Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики до найменш значущих причин неефективності консультацій. Натомість більше 40% учасників опитування до основних причин неефективності консультацій віднесли небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства при проведенні консультацій (саме цю причину зазначило 85% опитаних респондентів); низьку якість (невдалі формулювання, відсутність обґрунтування, невідповідність законодавству тощо) пропозицій, що вносяться інститутами громадянського суспільства (53% учасників опитування); відсутність належного інформування про проведення консультацій (48% опитаних); корупцію, яка не сприяє прозорості ухвалення рішень (45% респондентів).

Діаграма 21. Основні причини неефективності консультацій з громадськістю

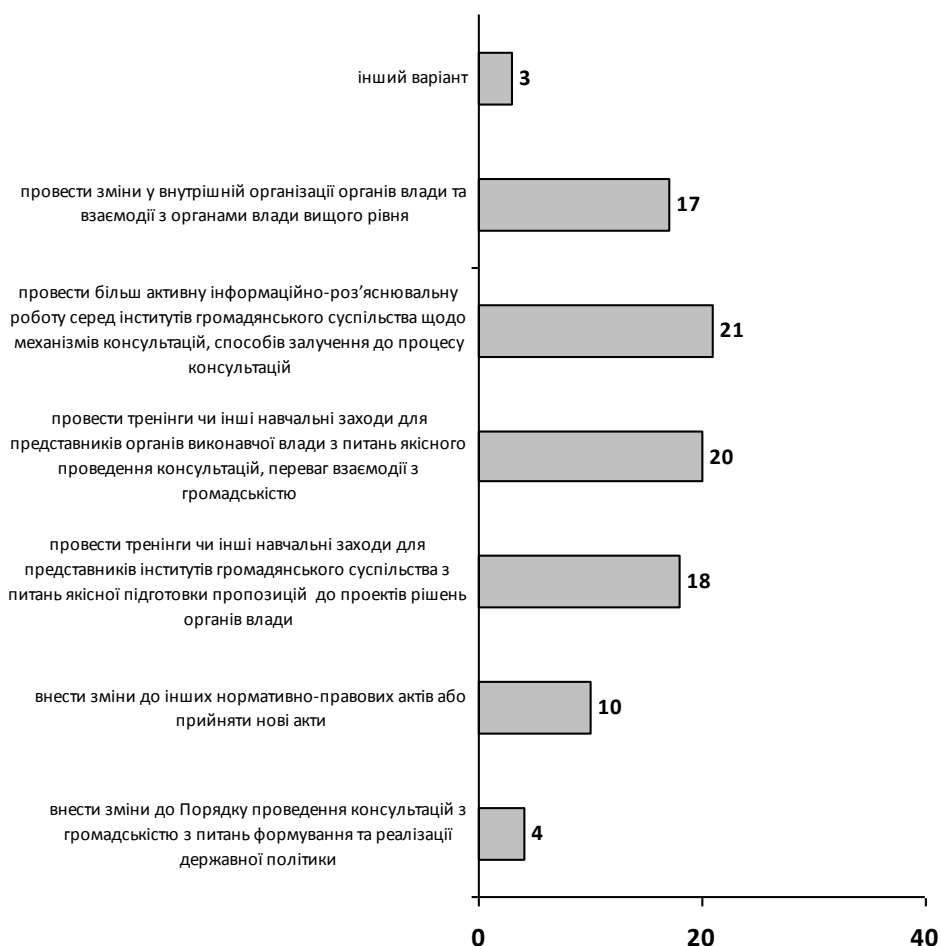


2.23. Пріоритетні напрями підвищення ефективності консультацій з громадськістю

Для визначення пріоритетів у напрямі підвищення ефективності публічних консультацій з громадськістю учасникам експертного опитування на центральному рівні було

запропоновано обрати 3 з 6 запропонованих розробниками анкети загальних першочергових кроків, спрямованих на підвищення ефективності консультацій, у тому числі – сформулювати 2 власних пріоритети у цьому напрямі. 45% і більше респондентів в якості пріоритетних напрямів підвищення ефективності консультацій обрали ті ж самі пріоритети, що і учасники експертного опитування на місцевому рівні, а саме: а) проведення більш активної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед інститутів громадянського суспільства щодо механізмів консультацій, способів залучення до процесу консультацій тощо (53% опитаних); б) проведення тренінгів чи інших навчальних заходів для представників органів виконавчої влади з питань якісного проведення консультацій, переваг взаємодії з громадськістю (50% респондентів); в) проведення тренінгів чи інших навчальних заходів для представників інститутів громадянського суспільства з питань якісної підготовки пропозицій (оформлення, обґрунтування, формулювання тощо) до проектів рішень органів влади (45% учасників опитування).

Діаграма 22. Першочергові кроки у напрямі підвищення ефективності консультацій з громадськістю



Оскільки на думку учасників опитування щодо практики проведення консультацій на центральному рівні положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики є далеко не основною причиною недостатньої ефективності публічних консультацій, лише 10% респондентів опитування визнали перегляд

положень Порядку основним пріоритетом у напрямі підвищення ефективності публічних консультацій.

Розділ III. Позитивний і негативний досвід проведення консультацій з громадськістю на центральному та місцевому рівнях

Учасникам експертного опитування щодо практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях було запропоновано навести приклади найбільш та найменш успішних (з точки зору повноти залучення зацікавлених сторін, повноти врахування пропозицій) консультацій із громадськістю. Аналіз відповідей учасників опитування дозволяє стверджувати, що в цілому консультації на місцевому рівні проводяться недостатньо ефективно: значна частина респондентів наголошувала на тому, що до участі в консультаціях залучались далеко не всі зацікавлені сторони, часто – представники „лояльних до влади” інститутів громадянського суспільства; про хід консультацій та їх результати громадськість не інформувалась, а висловлені представниками інститутів громадянського суспільства пропозиції при прийнятті кінцевих рішень не враховувались. У ряді випадків матеріали з обговорюваних питань не поширювались серед учасників консультацій взагалі або ж поширювались у переддень чи день проведення обговорення, що ускладнювало можливість підготовки до обговорення, формулювання та обґрунтування пропозицій.

Консультації з громадськістю щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів, розроблених центральними органами виконавчої влади, проходили з різним ступенем ефективності. Зокрема, багато учасників опитування відзначили, що громадські обговорення податкової та пенсійної реформ проводились як на регіональному, так і на місцевому рівні, однак більшість змістовних пропозицій учасників обговорень парламентом враховано не було. В одних регіонах (зокрема Івано-Франківській та Чернівецькій областях) громадськість активно долучалась до обговорення Плану дій з впровадження в Україні ініціативи „Партнерство „Відкритий Уряд”, тоді як в

„Наведу лише один приклад з практики проведення консультацій з громадськістю Донецькою обласною державною адміністрацією. Облдержадміністрацією було проведено громадські слухання щодо Концепції водопровідно-каналізаційного господарства Донецької області на 2011-2015 роки. Слухання проводились заступником голови обласної державної адміністрації у формі наради. Під час наради заступник голови обласної державної адміністрації заслухав доповідь директора державного підприємства. Цей приклад яскраво ілюструє розуміння процедур консультацій з громадськістю – консультацією фактично вважається заслуховування заступником голови обласної державної адміністрації доповіді директора державного підприємства. Складається враження, ніби-то консультації проводились, а реально – ніяких консультацій не було.”

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

деяких регіонах належного обговорення Плану дій не відбулось. Наприклад, учасники експертного опитування щодо практики консультацій на місцевому рівні з Волинської області стверджували, що обговорення Плану дій звелось лише до його презентації на засіданні громадської ради при обласній державній адміністрації та оприлюднення повідомлення про початок обговорення на веб-сайті облдержадміністрації. Далеко не завжди ефективними були і консультації щодо регіональних програм соціально-економічного розвитку. Наприклад, в Івано-Франківській області за результатами консультацій з громадськістю щодо проекту обласної програми соціально-економічного розвитку області на 2012-2013 роки більшість пропозицій учасників консультацій у проекті програми відображення не знайшла. Не було враховано і більшість пропозицій учасників обговорень до проекту обласного бюджету Одеської області на 2012 рік, проекту Програми соціально-економічного розвитку Одеської області на 2012-2020 роки, проекту обласної програми захисту прав споживачів у Харківській області на 2012-2015 роки, проекту Програми соціально-економічного розвитку

Хмельницької області на 2012 рік та до проектів деяких інших регіональних програм. У ряді регіонів (наприклад, Житомирській та деяких інших областях) учасники експертного опитування щодо практики проведення консультацій з громадськістю на місцевому рівні взагалі не змогли навести жодного прикладу позитивного досвіду проведення публічних консультацій, відзначивши, що всі проведені консультації мали переважно формальний характер і суттєво не вплинули на зміст рішень, які ухвалювались за результатами консультацій.

Разом з тим, респонденти опитування щодо практики проведення консультацій на місцевому рівні навели і ряд успішних прикладів консультацій з громадськістю. Серед таких прикладів, зокрема, - консультації з громадськістю щодо проекту Програми розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків в Автономній Республіці Крим, консультації з питань реформування системи охорони здоров'я у Донецькій області, консультації з громадськістю з питань захисту соціально вразливих верств громадян при видачі судових наказів у рішеннях за позовними заявами житлово-комунальних підприємств в Луганській області тощо (див. Таблицю 11). Окремі експерти¹ серед прикладів успішних консультацій виділяють проведення форуму соціальних проектів за спільною ініціативою Вінницької обласної державної адміністрації та громадської ради при ній, за результатами якого на фінансування соціальних проектів було зібрано близько 100 000 грн., консультації щодо проблем малого прикордонного руху в Закарпатській області.

„В області було проведено ряд громадських обговорень щодо виконання на регіональному рівні Конвенції ООН про права дитини, було проведено відповідне засідання громадської ради при обласній державній адміністрації. За результатами проведених обговорень проект Програми щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини в Херсонській області декілька разів перероблявся. Сказати, що проект Програми повністю задовольнив громадськість не можна. Але ми досягли того, що проект Програми не став простою механічною адаптацією загальнодержавної програми „під регіон” – у ньому було враховано регіональні потреби та особливості. Активна участь громадськості в обговоренні змусила владу враховувати побажання громадськості в проекті Концепції.”

(фокус-група у м. Херсоні, 2 березня 2012 р.)

Таблиця 11. Приклади позитивного і негативного досвіду проведення консультацій з громадськістю на місцевому рівні в окремих регіонах

АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ
<p>Позитивний досвід:</p> <p>Консультації з громадськістю щодо проекту Програми розвитку і реформування рекреаційного комплексу в Автономній Республіці Крим на 2012 – 2013 роки. Обговорення проекту Програми здійснювалось громадською радою при Раді міністрів Автономної Республіки Крим із залученням представників інститутів громадянського суспільства. Напрацьовані громадською радою рекомендації було враховано при остаточному затвердженні Програми.</p> <p>Консультації з громадськістю щодо проекту Програми розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків в АРК. В рамках консультацій було проведено круглий стіл з питань практичних проблем реалізації на практиці норм чинного законодавства щодо створення та діяльності ОСББ, здійснено моніторинг розвитку ОСББ на місцевому рівні, напрацьовано пропозиції щодо удосконалення проекту Програми, які було внесено на розгляд громадської ради при Раді міністрів АРК та враховано при прийнятті Програми.</p>
ВОЛИНСЬКА ОБЛАСТЬ
<p>Негативний досвід:</p> <p>Консультації з громадськістю щодо Плану дій з впровадження в Україні ініціативи „Партнерство „Відкритий Уряд”. Консультації з громадськістю щодо Плану дій організувались Головним управлінням з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю обласної державної адміністрації. В рамках консультацій План дій було презентовано на засіданні громадської ради при обласній державній адміністрації; на сайті облдержадміністрації було розміщено інформаційне повідомлення про проведення обговорення Плану дій. Разом з тим, будь-яких інших заходів з обговорення Плану дій проведено не було. Відсутність належного обговорення Плану дій та інформації про зміст Плану призвели до того, що громадськість фактично не брала участі у обговоренні цього Плану.</p>
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ
<p>Позитивний досвід:</p>

¹ Див.: Кириченко І. Громадські ради: гора народила мишу? // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. - № 41; http://dt.ua/SOCIETY/gromadski_radi_gora_narodila_mishu-91350.html

<p>Консультації з громадськістю щодо проекту Закону „Про ринок земель”. Заходи з проведення консультацій з громадськістю щодо законопроекту „Про ринок земель” проводились з вересня 2011 р. на рівні районів та міст Дніпропетровської області; до участі у них залучалися представники всіх зацікавлених сторін, зокрема – експерти з питань земельної реформи, представники фермерських господарств, профільних структурних підрозділів органів виконавчої влади, ЗМІ та громадських організацій. Узагальнені пропозиції зацікавлених сторін було направлено до обласної державної адміністрації для наступного подання до парламенту.</p> <p>Негативний досвід:</p> <p>Консультації з громадськістю з питань реформування охорони здоров'я у Дніпропетровській області. До участі у заходах з проведення консультацій запрошувалися виключно фахівці, насамперед – представники закладів охорони здоров'я області, управління охорони здоров'я та відділів охорони здоров'я при районних державних адміністраціях. На думку учасників експертного опитування, складність реформи, значна кількість перетворень, запланована в рамках проведення реформи охорони здоров'я в області, неналежне залучення громадськості і недостатній рівень висвітлення суті реформи ускладнюють розуміння суті реформи мешканцями області.</p> <p>Громадське обговорення пенсійної реформи. Обговорення проблем реформування пенсійної системи України проводилося із залученням зацікавлених сторін, на рівні області та окремих адміністративно-територіальних одиниць; хід обговорення активно висвітлювався у ЗМІ. Разом з тим, результати обговорень при прийнятті рішень практично не було враховано.</p> <p>Консультації з громадськістю щодо проекту Закону „Про громадські організації”. Консультації щодо законопроекту „Про громадські організації” проводились з вересня 2011 року; до участі у них були залучені представники як громадських організацій, так і органів влади, а також експерти з питань законодавства для „третього сектору”. За результатами консультацій було напрацьовано ряд пропозицій, однак результати їх розгляду та врахування невідомі. На ефективність консультацій негативно вплинула відсутність належної інформаційної і роз'яснювальної роботи серед потенційно зацікавлених суб'єктів щодо положень законопроекту „Про громадські організації”. Відповідно, можливість висловлення пропозицій учасниками консультацій певною мірою була обмежена.</p> <p>Консультації з громадськістю щодо проекту Закону „Про державну службу”. Консультації проводились з вересня 2011 року, однак до участі у них запрошувалися насамперед державні службовці, тоді як участь у консультаціях представників інститутів громадянського суспільства була обмеженою. Належної інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо суті законопроекту проведено не було, відповідно – в ході обговорень на „круглих столах” та інших подібних заходах основна увага акцентувалась на питаннях корупції, загального стану справ у державі тощо, а не конкретних положеннях законопроекту.</p>
ДОНЕЦЬКА ОБЛАСТЬ
<p>Позитивний досвід:</p> <p>Консультації з громадськістю з питань реформування охорони здоров'я в Донецькій області. В рамках консультацій громадською радою при обласній державній адміністрації було проведено ряд круглих столів з питань реформування охорони здоров'я у Донецькій області. До участі у них залучалися представники всіх зацікавлених сторін, у тому числі – представники інститутів громадянського суспільства, Головного управління охорони здоров'я при Донецькій обласній державній адміністрації, Донецького національного медичного університету ім. М.Горького, керівники закладів охорони здоров'я тощо. За результатами проведених заходів приймалися резолюції, однак ступінь їх врахування станом на кінець лютого 2012 року оцінити неможливо. Сам факт проведення консультацій з питань реалізації експерименту з реформування системи охорони здоров'я у Донецькій області заслуговує на позитивну оцінку.</p> <p>Громадське обговорення проекту Закону „Про ринок земель”, проекту Програми розвитку підприємництва в Донецькій області. Обласною державною адміністрацією було проведено ряд заходів з громадських обговорень законопроекту „Про ринок земель” та проекту Програми розвитку підприємництва в Донецькій області. За результатами обговорення було сформульовано низку пропозицій щодо удосконалення законопроекту та проекту Програми від значної кількості представників інститутів громадянського суспільства. Їх врахування при подальшому доопрацюванні законопроекту „Про ринок земель” залежить від волі парламенту та профільного парламентського комітету.</p> <p>Негативний досвід:</p> <p>Громадське обговорення обласної цільової програми „Здоров'я Донеччини. 2012 – 2020 роки”. 2 лютого 2012 року було проведено круглий стіл, метою якого було обговорення проекту обласної цільової програми. Результати обговорення узагальнено не було, інформація про прийняті за результатами обговорення рішення не оприлюднювалась.</p> <p>Обговорення проекту програми соціально-економічного розвитку Донецької області на 2012 рік. Проект програми соціально-економічного розвитку області було презентовано представниками профільних структурних підрозділів Донецької обласної державної адміністрації членам Правління громадської ради при обласній державній адміністрації на початку 2012 року. Хоча при цьому представникам громадськості було запропоновано вносити пропозиції до проекту програми, текст проекту програми представникам громадськості надано не було, що фактично унеможливило внесення будь-яких пропозицій.</p>
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА ОБЛАСТЬ
<p>Негативний досвід:</p> <p>Консультації з громадськістю щодо проекту обласної програми соціально-економічного розвитку області на 2012-2013 роки, щодо організації конкурсів для фінансування проектів громадських організацій, обговорення проекту Податкового кодексу. При ухваленні остаточних рішень більшість пропозицій учасників консультацій з громадськістю враховано не було. Обговорення принципів організації конкурсів для фінансування проектів громадських організацій фактично звелось до з'ясування відносин між представниками громадських організацій, а не обговорення принципів організації конкурсів.</p>
ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТЬ
<p>Позитивний досвід:</p> <p>Консультації з громадськістю з питань захисту соціально вразливих верств громадян при видачі судових наказів у рішеннях за позовними заявами житлово-комунальних підприємств. У жовтні 2011 року за ініціативою членів громадської ради при обласній державній адміністрації було проведено засідання комісії з питань житлово-комунального господарства, а після нього – конференцію з питань захисту соціально вразливих верств громадян при видачі судових наказів у рішеннях за справами за позовами житлово-комунальних підприємств. До участі у конференції було залучено близько 50 науковців, практиків, представників житлово-комунальних підприємств та місцевих органів влади. За результатами конференції було напрацьовано конкретні пропозиції щодо внесення змін до цивільно-процесуального законодавства, які було передано на розгляд Кабінету Міністрів України, профільних міністерств, розпочато роботу по громадському лобюванню відповідних пропозицій.</p> <p>Консультації з громадськістю з питань водозабезпечення населених пунктів півдня Луганської області. У 2009 році однією з</p>

громадських організацій за підтримки та за участю громадської ради при обласній державній адміністрації був проведений цикл консультацій влади з громадськістю з питань водозабезпечення населених пунктів півдня Луганської області, які вплинули на подальші рішення органів влади обласного рівня стосовно впровадження технологій очищення шахтних вод.

Негативний досвід:

Консультації з громадськістю з питань впровадження пенсійної реформи. В ході форуму громадських рад Луганської області „Діалог заради реформ” було висловлено ряд зауважень щодо реалізації пенсійної реформи в Україні, більшість з яких при прийнятті остаточних рішень враховано не було.

Розміщення підприємства з утилізації біомулу очисних споруд в межах міста Луганська (липень 2011 р.). При розміщенні підприємства не були враховані зауваження громадськості щодо екологічної безпеки виробництва, факт розташування підприємства на відстані менше ніж 500 м від жилих будівель, не враховано розміщення поруч ще одного підприємства - по переробці відходів нафтопереробної промисловості.

ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ

Позитивний досвід:

Консультації з громадськістю щодо проекту обласної цільової програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, допомоги та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009 – 2013 роки. До обговорення проекту Програми було залучено близько 16 неурядових організацій Одеської області; у проекті Програми було враховано більшість змістовних пропозицій учасників консультацій; частину неурядових організацій за результатами обговорення проекту Програми було визначено співвиконавцями передбачених проектом Програми заходів. Саму програму було затверджено рішенням Одеської обласної ради від 3.12.2009 р. № 989-V.

Негативний досвід:

Консультації з громадськістю щодо проекту обласного бюджету на 2012 рік (програма „Народний бюджет”). Консультації проводились як на обласному, так і на місцевому рівнях із залученням потенційно зацікавлених сторін, однак більшість внесених пропозицій враховано не було.

Консультації з громадськістю щодо проектів Програми соціально-економічного розвитку Одеської області на 2012-2020 роки. Переважна більшість пропозицій учасників консультацій до проекту Програми соціально-економічного розвитку Одеської області на 2012-2020 роки врахована не була.

ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСТЬ

Позитивний досвід:

Консультації з громадськістю з питань розвитку туризму в Полтавському районі Полтавської області. Консультації організовувались Туристичним центром Полтавської районної державної адміністрації і проводились у квітні 2011 року. До консультацій було залучено всіх зацікавлених суб'єктів, пропозиції яких було відображено у Програмі розвитку туристичної галузі Полтавського району.

СУМСЬКА ОБЛАСТЬ

Позитивний досвід:

Консультації з громадськістю щодо проекту Закону „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності”. Консультації проводились протягом квітня – серпня 2011 року за участі представників громадських рад при Сумській обласній та Сумській міській податкових адміністраціях. Переважну більшість пропозицій учасників консультацій було враховано в остаточному варіанті Закону.

Негативний досвід:

Обговорення звіту про хід виконання програми „Здоров'я нації” на 2002 – 2011 роки у Сумській області. Обговорення ходу виконання програми здійснювалось у форматі громадських слухань. Доповідь про хід виконання програми та інформаційні матеріали учасникам слухань не були надіслані заздалегідь, до участі в обговоренні були залучені громадські організації, що спеціалізуються на питаннях охорони здоров'я і об'єднують представників державних та комунальних закладів охорони здоров'я. Переважну частину часу було відведено доповідям заступника начальника обласного управління охорони здоров'я та голови профільної комісії обласної ради, а також відповідям на запитання присутніх; реального обговорення ходу виконання програми не відбулось.

ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Негативний досвід:

Консультації з громадськістю щодо проекту обласної програми захисту прав споживачів у Харківській області на 2012 – 2015 роки. Проект програми було винесено на розгляд громадської ради при обласній державній адміністрації. Було проведено ряд обговорень проекту програми, однак інформація про хід і результати обговорення не поширювалась.

ХЕРСОНСЬКА ОБЛАСТЬ

Позитивний досвід:

Розробка та ухвалення проекту обласної програми „Молодь Херсонщини” на 2011 – 2015 роки. Проект обласної програми „Молодь Херсонщини” на 2011-2015 роки розроблявся за участі представників інститутів громадянського суспільства, пройшов публічне обговорення та був схвалений рішенням обласної ради № 153 від 20.04.2011 р. з урахуванням пропозицій громадськості.

Консультації з громадськістю щодо проекту обласної програми сприяння розвитку громадянського суспільства „Свідома громадянськість та відкрита влада” на період до 2015 року (серпень-грудень 2011 р.). Прийняттю обласної програми сприяння розвитку громадянського суспільства передувало створення робочої групи, розміщення тексту проекту програми в мережі Інтернет, надсилання проекту програми інститутам громадянського суспільства для внесення пропозицій. Пропозиції представників інститутів громадянського суспільства та громадської ради при обласній державній адміністрації, було враховано при остаточному ухваленні Програми

Херсонською обласною радою.
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСТЬ
Позитивний досвід:
<p>Консультації з громадськістю щодо проекту Податкового кодексу України. Консультації проводились із залученням потенційно зацікавлених сторін як на обласному, так і місцевому рівнях. Разом з тим, суть положень Податкового кодексу учасникам заходів з проведення консультацій належним чином роз'яснена не була, більшість пропозицій учасників відповідних заходів у проекті Податкового кодексу України не була відображена.</p>
Негативний досвід:
<p>Консультації з громадськістю щодо проекту Програми соціально-економічного розвитку Хмельницької області на 2012 рік. Проект Програми було винесено на розгляд спільних засідань громадських рад, утворених при місцевих органах виконавчої влади Хмельницької області. Текст проекту був поширений серед учасників засідання за день до проведення засідання, що виключило можливість його належного аналізу та підготовки відповідних пропозицій. Протоколювання пропозицій учасників засідання не проводилось; інформацію про результати розгляду пропозицій, причини їх неврахування поширено не було.</p>
ЧЕРКАСЬКА ОБЛАСТЬ
Негативний досвід:
<p>Громадське обговорення проекту обласної цільової програми „Село Черкащини - 2020”. Обговорення проекту програми (розроблялась обласною державною адміністрацією) мало декларативний характер; проект програми на розгляд громадської ради при обласній державній адміністрації не виносився. Представниками інститутів громадянського суспільства було підготовлено низку змістовних зауважень до проекту програми, які розглянуто і враховано не було. Обласна рада ухвалила Програму в редакції, запропонованій обласною державною адміністрацією.</p>
ЧЕРНІВЕЦЬКА ОБЛАСТЬ
Позитивний досвід:
<p>Громадське на засіданнях громадської ради при обласній державній адміністрації Плану дій з впровадження в Україні ініціативи „Партнерство „Відкритий Уряд”, звіту голови обласної державної адміністрації про стан соціально-економічного розвитку області за 2011 рік. За результатами обговорень Плану дій з впровадження в Україні ініціативи „Партнерство „Відкритий Уряд” учасниками обговорень було висловлено ряд змістовних пропозицій, значну частину яких було відображено у Плані дій.</p>
ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСТЬ
Позитивний досвід:
<p>Розробка, обговорення та ухвалення обласною радою обласної програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2012 – 2015 рр. „Чернігівська громада”. Більшість пропозицій членів громадської ради при обласній державній адміністрації до проекту програми було враховано її розробником - Управлінням обласної державної адміністрації з питань внутрішньої політики. В результаті проведених публічних обговорень було сформульовано перелік заходів із сприяння розвитку громадянського суспільства; Програму було підтримано депутатами обласної ради, а на її впровадження – виділено відповідне фінансування (щороку – майже 100 000 грн.).</p> <p>Визначення переліку заходів з розвитку підприємницької діяльності у Чернігівській області на розширеному засіданні президії громадської ради при Чернігівській обласній державній адміністрації (30.05.2011 р.). За результатами засідання головою обласної державної адміністрації було видано доручення щодо подальшого сприяння розвитку туристичної діяльності на території області, створення сприятливих умов для надання якісних послуг суб'єктами малого підприємництва в галузі туризму, пропагування в'їзного туризму (виконання доручення перебуває на контролі обласної державної адміністрації). В результаті прокладено ряд туристичних маршрутів, розпочато роботу над створенням нових маршрутів, забезпечується оновлення багатомовного туристичного сайту м. Чернігова, проведено рекламні тури для представників ЗМІ.</p> <p>Громадські обговорення питань, пов'язаних з реформуванням системи охорони здоров'я в Чернігівській області (липень-жовтень 2011 р.). В заходах з проведення консультацій взяли участь понад 150 представників зацікавлених груп, враховано більшу частину змістовних пропозицій учасників обговорень (представників громадських організацій, що спеціалізуються на питаннях охорони здоров'я, медичних закладів тощо).</p> <p>Громадські обговорення проблем, пов'язаних з організацією роботи Конкурсного комітету з визначення перевізників на автобусних маршрутах загального користування. Громадські організації неодноразово вимагали від обласної ради та обласної державної адміністрації удосконалити роботу Конкурсного комітету з визначення перевізників на автобусних маршрутах загального користування, окремі рішення якого свідчили про можливі корупційні впливи на їх прийняття. 9 лютого 2012 року відбулося відкрите засідання Постійної комісії обласної ради з питань зв'язку, транспорту та енергетики, на розгляд якого було винесене питання про виконання вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 року № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування». До участі у відкритому засіданні постійної комісії були запрошені представники перевізників, громадськості, ДАІ, Укравтодору, засобів масової інформації. Постійна комісія дослухалась до аргументів представників громадських організацій і, серед іншого, вирішила до 25 лютого 2012 року узагальнити отримані від громадськості пропозиції, внесені на засіданні комісії, і внести їх на розгляд Конкурсного комітету.</p> <p>Громадські обговорення питань, пов'язаних з регулюванням чисельності безпритульних тварин в м. Чернігові. До обговорень було залучено представників заінтересованих сторін, значну частину пропозицій яких у проекті програми регулювання чисельності безпритульних тварин у м. Чернігові. За результатами обговорення зазначену програму було прийнято; крім того, розроблено проекту документацію з будівництва притулку для безпритульних тварин. Частина передбачених Програмою заходів фінансуватиметься з Державного бюджету України.</p>
Негативний досвід:
<p>Кількаразове обговорення на засіданнях громадської ради при обласній державній адміністрації питань, пов'язаних із створенням та розвитком об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) в межах області. За результатами обговорення ефективні механізми стимулювання створення ОСББ визначено не було.</p> <p>Громадське обговорення питань, пов'язаних із створенням ландшафтного парку „Ялівщина”. Коаліцією громадських організацій</p>

обласній державній адміністрації було запропоновано альтернативний (до розробленого обласною державною адміністрацією) проект створення ландшафтного парку „Ялівщина”. Попри підтримку окремих депутатів обласної ради та ЗМІ, цей проект не обговорювався, натомість обласною державною адміністрацією активно „просувається” власний проект плану.

Переважна більшість учасників експертного опитування щодо практики проведення консультацій на **центральному** рівні не змогла навести прикладів найбільш та найменш успішних консультацій з громадськістю. Окремі з респондентів відзначили, що консультації з громадськістю носять формальний характер і проводяться не стільки з метою підвищення якості рішень, скільки лише в силу того, що їх проведення передбачено законодавством. Серед прикладів недостатньо ефективних консультацій з громадськістю наводився приклад обговорення проекту нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” Робочою групою з питань удосконалення законодавства про вибори. З одного боку, до участі в обговоренні законопроекту було залучено більшість зацікавлених суб’єктів – народних депутатів України, членів Центральної виборчої комісії, науковців, представників інститутів громадянського суспільства, політичних партій та міжнародних організацій. З іншого боку, найбільш важливі положення законопроекту (щодо виборчої системи, величини виборчого бар’єру, позбавлення виборчих блоків права на висунання кандидатів) на обговорення не виносились. Більше того, обговорений з представниками громадськості законопроект Робочої групи до парламенту внесений не був; натомість народними депутатами України замість нього на розгляд законодавчого органу було внесено законопроект, який базувався на редакції законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, однак містив ряд нових положень, які не були предметом громадського обговорення. Ухвалений парламентом Закон „Про вибори народних депутатів України” суттєво відрізнявся як від законопроекту Робочої групи, так і від законопроекту, внесеного народними депутатами України; при цьому відповідні нововведення не виносились на публічні консультації. До успішних прикладів проведення консультацій з громадськістю на **центральному** рівні окремі учасники відповідного експертного опитування віднесли залучення представників неурядових організацій до участі у засіданні Кабінету Міністрів України 14 грудня 2011 році, на якому обговорювались питання створення та діяльності об’єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). За результатами цього засідання низці центральних органів виконавчої влади було дано конкретні доручення, частину з яких було виконано, і які враховували пропозиції громадськості. Ще одним позитивним прикладом проведення консультацій на **центральному** рівні стало створення Державним агентством земельних ресурсів України спільно з громадською радою при ньому комісії громадського контролю за вирішенням проблем, пов’язаних з оформленням земельно-кадастрової документації. Учасники опитування щодо практики проведення консультацій на **центральному** рівні відзначили, що до участі у роботі комісії було залучено багато інститутів громадянського суспільства з усіх регіонів держави. Для вивчення відповідних проблем було відкрито „гарячу” телефонну лінію. В результаті за два місяці комісією було напрацьовано

„Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України при обговоренні проекту Національної стратегії розвитку освіти в Україні було враховано дуже багато пропозицій. Коли відбувались консультації з громадськістю щодо проекту Стратегії, цілий місяць ми майже кожні три дні оновлювали ті пропозиції, які надходили, і писали, які пропозиції враховані, а які – ні.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

низку рекомендацій, які дозволили Державному агентству земельних ресурсів та його територіальним органам покращити роботу з прийому громадян та зменшити кількість скарг на порушення, пов’язані з оформленням кадастрової документації. До прикладів успішного проведення консультацій також було віднесено врахування Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України рекомендацій учасників міжнародної

конференції „Основні тенденції реформування освіти в індустріально розвинутих країнах і

реалії українських реформ” (організовувалась всеукраїнською громадською організацією „Ліга Культури” спільно з Міністерством і проводилась 17.08.2011 р.) в проекті Національної стратегії розвитку освіти України на період 2011-2021 років. З іншого боку, учасники експертного опитування відзначили, що цим же Міністерством не було враховано більшість пропозицій громадськості до проекту Закону України „Про вищу освіту”. До успішних прикладів взаємодії влади та громадськості у підготовці проектів нормативно-правових актів можна віднести і досвід підготовки Плану дій з впровадження в Україні ініціативи „Партнерство „Відкритий Уряд”. Хоча респонденти експертного опитування на місцевому рівні відзначали, що консультації щодо Плану дій на регіональному рівні у ряді випадків проводились формально, при **підготовці остаточного** варіанту Плану дій центральними органами виконавчої влади було враховано ряд пропозицій громадських організацій та незалежних експертів. Окремими учасниками експертного опитування було критично оцінено практику проведення консультацій з громадськістю щодо проектів актів, розробником яких виступав Антимонопольний комітет України. Зокрема, наголошувалось на тому, що обговорення відповідних проектів на засіданнях громадської ради при Антимонопольному комітеті є неефективними з огляду на те, що у складі громадської ради присутні представники бізнес-структур, які люблять власні інтереси при напрацюванні пропозицій до проектів, винесених на обговорення.

Таким чином, ефективність консультацій з громадськістю на **центральному** та місцевому рівні визначається рядом факторів, зокрема – рівнем складності питань, винесених на обговорення, бажанням представників відповідних центральних або місцевих органів виконавчої влади активно залучати представників інститутів громадянського суспільства до обговорення проектів актів та інших питань, а також враховувати відповідні пропозиції при ухваленні кінцевих рішень, строками проведення обговорення, завчасністю поширення матеріалів з питань, винесених на обговорення, рівнем підготовленості учасників заходів з проведення консультацій до фахової дискусії тощо. Як на **центральному**, так і на місцевому рівнях існують приклади успішної взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю при прийнятті рішень, однак відповідна практика поки що не стала загальнопоширеною. **Водночас, значна кількість рішень приймається** без проведення будь-яких консультацій або без врахування змістовних пропозицій учасників консультацій у разі їх проведення. У багатьох випадках враховані центральними органами виконавчої влади пропозиції громадськості не знаходять відображення у кінцевих варіантах законів, які ухвалюються парламентом – не в останню чергу й через те, що Регламентом Верховної Ради України не передбачено обов’язковості винесення **законопроектів на** публічні обговорення після їх реєстрації в законодавчому органі.

„В Херсонській області прийнято обласну програму з реформування житлово-комунального господарства. Багато хто з представників громадських організацій був присутнім на „круглих столах” щодо реформування житлово-комунального господарства, тарифів і участі громадськості в контролі за тими ж «титульними списками» [розподілом коштів для капітального ремонту багатоквартирних будинків – Авт.]. На одному із таких заходів заступник міського голови відзначив, що якщо громадськість залучати до контролю за використанням коштів і всього іншого, то це призведе до „колапсу” житлово-комунального господарства. Це якраз і є свідченням того, як у нас ставляться до консультацій з громадськістю та врахування її думки.”

(фокус-група у м. Херсоні, 2 березня 2012 р.)

Розділ IV. Публічні консультації з питань формування та реалізації державної політики: огляд основних проблем

У Розділі III цього дослідження зазначалось, що, на думку переважної більшості респондентів

експертних опитувань щодо практики проведення публічних консультацій на центральному та місцевому рівнях, консультації з громадськістю у багатьох випадках проводяться органами виконавчої влади суто формально; непоодинокими є і випадки, коли консультації не проводяться взагалі. Ця думка підтверджується й інформацією з інших джерел. Так, згідно з розміщеною на веб-сайті „Громадянське суспільство і влада” інформаційною довідкою про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю у липні – листопаді 2011 р., багато органів виконавчої влади у зазначений період не проводили публічних заходів із консультацій з громадськістю – такі заходи проводились лише місцевими органами виконавчої влади (Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями) та 28 центральними органами виконавчої влади. При цьому тільки чотири центральних органи виконавчої влади

„Звісно, враховуються не всі пропозиції громадськості. Проблема в тому, що підготовлені з урахуванням результатів консультацій проекти актів проходять погодження в інших органах виконавчої влади. У практиці діяльності нашого центрального органу виконавчої влади свого часу виник невеликий конфлікт, коли з'ясувалося, що деякі пропозиції не було враховано. Але громадська рада інколи забуває, що вона все ж таки консультативно-дорадчий орган, а не суб'єкт владних повноважень. Громадськість вважає: ми внесли пропозиції, значить – вони повинні бути відображені у проекті, щодо якого їх внесено. Однак при цьому забувають про те, що їхні пропозиції може „завернути” Міністерство юстиції, відповідно – якщо проект акту потрібно підготувати терміново, його повернуть на доопрацювання, а часу на його доопрацювання вже не буде. Але все ж маю відзначити, що більшість пропозицій враховується. Не враховуються насамперед ті, які за своїм змістом є надто „революційними”, і їх врахування потребуватиме перегляду всього масиву законодавства у тій чи іншій сфері.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Стосовно одного з проектів громадська рада подавала свої пропозиції до обласної державної адміністрації, але у відповідь нам надіслали лист: дякуємо за висловлені пропозиції, їх буде враховано при наступному розгляді. Це лише зайві витрати паперу – пишуться листи, отримуються відповіді, цей процес є нескінченним. Але наскільки це впливає на кінцевий результат, нікому невідомо.”

(фокус-група у м. Чернігові, 24 лютого 2012 р.)

„Якщо нас і запрошують до участі у нарадах, круглих столах, конференціях, семінарах, нам надають слово. Навіть потім доволі часто про це пишуть засоби масової інформації. А далі ця пропозиція, критика чи наші висловлювання десь зникають, вони або просто не враховуються, або враховуються так, що ми про це не знаємо. Я, наприклад, не можу навести жодного прикладу, коли б те, що ми висловлювали, пропонували – навіть у письмовому вигляді – десь було враховано. Тому громадськість організаторам консультацій часто потрібна для того, щоб „закрити” певне питання, відповісти, що вони провели відповідну консультацію. А вони нас ніколи не цінували й не цінують як якихось професійних консультантів. Тому що вважається, що в громадському секторі працюють люди, які нічого в обговорюваних питаннях не розуміють. Вони нічого не знають, не фахівці. Відповідно, чого з ними радитися, якщо вони не є фахівцями?”

„Багато чого залежить від питання, що виноситься на консультації. В деяких питаннях влада чітко бачить, що громадські організації є більш компетентними, тому що вони займаються цими питаннями, вони дають ґрунтовні пропозиції. „Чому б такі пропозиції і не врахувати?” – думають представники органів влади. Наш досвід показує, що не все відмітається органами влади. Те, що ми пишемо, іноді враховується. Щодо плану консультацій, принаймні на рівні міської ради, наші рекомендації були враховані.”

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

„У нас Було дві зустрічі з головою обласної державної адміністрації. Один раз підприємці написали список із більше 30 проблем. Після цього мали розглядати, як же їх врахувати. Другий раз зібралися – приїхали люди з Києва, почали розказувати, як вести бізнес, нам, підприємцям, які цим займаються 20 років. Це було просто нецікаво. І більше ніяких зустрічей не було. Той список із 30 проблем так і залишився списком.”

„Можу навести показовий приклад невдалої співпраці. 2006-2007 рік, громадська рада при податковій адміністрації України у Львівській області. До її складу увійшли 7 представників комітету підприємців Львівщини. І всі 7 через рік демонстративно вийшли зі складу ради. Тому що попри зміну політичної ситуації в державі все одно неможливо було вплинути на вирішення елементарних, простих питань, навмисне тлумачення норм законодавства працівниками ДПА у Львівській області на свою користь.”

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

(Мінінфраструктури, МОНмолодьспорт, МОЗ, Мінсоцполітики) протягом липня – листопада 2011 року провели більше 5 публічних консультацій з громадськістю. На регіональному рівні консультації з громадськістю найбільш активно проводили Сумська, Херсонська, Чернігівська обласні та Київська міська державні адміністрації, роботу яких у цьому напрямі позитивно оцінили представники громадських організацій, залучених до консультацій у відповідних регіонах. В інформаційній довідці про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії із

громадськістю у липні – листопаді 2011 р. також відзначається, що органи виконавчої влади далеко не завжди практикують залучення до консультацій всіх зацікавлених сторін².

Загалом, консультації між органами влади та громадськістю, попри досить прогресивне правове регулювання (в частині консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю), не набули характеру системної практики діяльності органів виконавчої влади, не є поширеними у діяльності органів місцевого самоврядування, часто проводяться не стільки з метою налагодження діалогу з громадськістю, скільки для формального підтвердження легітимності дій органів влади³, спрямовані на невизначену аудиторію і являють собою набір окремих виступів з метою прийняття заздалегідь підготовлених резолюцій, не мають поетапного характеру (в той час як у Європейському Союзі та країнах т.зв. „розвиненої демократії” консультації проводяться поетапно – від формулювання проблеми на рівні концепції до визначення оптимального шляху її вирішення)⁴.

Одним з проявів недостатньої ефективності публічних консультацій є неврахування рекомендацій, висловлених в ході їх проведення представниками інститутів громадянського суспільства. Учасники регіональних фокус-груп (причому, як представники відповідних органів виконавчої влади, так і представники інститутів громадянського суспільства) наголосили на тому, що практика неврахування пропозицій зацікавлених сторін за результатами консультацій є досить поширеною. Ця думка підтверджується статистикою врахування пропозицій та зауважень учасників електронних консультацій, розміщеною на веб-сайті „Громадянське суспільство і влада”. Зокрема, найбільшою є частка врахованих рекомендацій щодо проектів нормативно-правових актів, розроблених Міністерством юстиції України, Державною митною службою України, Державною податковою службою України, Державним агентством водних ресурсів України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, Пенсійним фондом України. Натомість всіма іншими центральними органами виконавчої влади при проведенні консультацій було враховано або лише одну пропозицію до проектів, винесених на обговорення (наприклад, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Державним комітетом архівів, Державною службою з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва України, Державним агентством екологічних інвестицій України), або ж взагалі не враховано жодної пропозиції (щоправда, до багатьох проектів актів громадськістю не було подано жодної пропозиції). Найбільшими є частки неврахованих пропозицій щодо проектів актів Міністерства економічного розвитку та торгівлі (з-поміж 17 пропозицій, що надійшли в ході проведення електронних консультацій, жодної з них при прийнятті рішень враховано не було) та Національного агентства державної служби (до проектів актів загалом надійшло 5 пропозицій та зауважень; жодної пропозиції враховано не було).

Основні причини такого стану справ у сфері публічних консультацій було визначено за результатами експертних опитувань щодо практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях, фокус-групових досліджень та аналізу інших джерел інформації. Ці причини загалом зводяться до наступних: 1) поширення дії Порядку

² Інформація про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю у липні – листопаді 2011 року; http://195.78.68.85/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=175369&cat_id=95583&ctime=1330448971765

³ Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень „Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні” / Кулик В.О., Яблонський В.М., Розумний М.М. та ін. – К., 2012. – С. 24, 25, 34.

⁴ Усаченко Л. Публічні консультації як складова ефективності взаємодії вітчизняних урядових та громадських структур в контексті міжнародного досвіду, С. 8.

проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики лише на органи виконавчої влади; 2) недостатньо чітко визначення кола питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитись в обов'язковому порядку; 3) невиконання вимог Порядку органами виконавчої влади; 4) відсутність дієвих механізмів забезпечення виконання вимог Порядку органами виконавчої влади; 5) недостатній рівень прозорості діяльності органів виконавчої влади та якості інформаційного забезпечення процесу консультацій з громадськістю; 6) вибір органами виконавчої влади недостатньо ефективних форм консультацій; 7) невідповідність вітчизняної практики проведення публічних консультацій підходам до організації та проведення консультацій, які застосовуються у країнах ЄС, недостатній рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства та службовців щодо суті, мети, процедур та кращих практик проведення консультацій; 8) пасивність та недостатній рівень кваліфікації представників інститутів громадянського суспільства для напрацювання обґрунтованих та якісних пропозицій щодо питань, винесених на консультації; 9) пряме небажання представників органів виконавчої влади проводити консультації з громадськістю та враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства при прийнятті рішень; 10) недостатність фінансування заходів з проведення публічних консультацій, існування проблем у внутрішній комунікації між підрозділами органів виконавчої влади; 11) існування недоліків в організації та діяльності громадських рад при органах виконавчої влади.

„З одного боку, маємо необізнаність і недотримання процедур, передбачених Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. З іншого боку, має місце і гальмування цього процесу з боку середньої ланки керівництва обласної державної адміністрації, а також низький рівень готовності та зацікавленості лідерів громадянського суспільства в участі у проведенні консультацій, брак професійності.“

(фокус-група у м. Херсоні, 2 березня 2012 р.)

Нижче наведено загальний огляд основних проблем, пов'язаних з проведенням консультацій із громадськістю, а також можливі шляхи їх вирішення, у тому числі з урахуванням пропозицій учасників експертних опитувань щодо практики проведення консультацій із громадськістю та рекомендацій учасників фокус-груп.

4.1. Необов'язковість проведення консультацій щодо проектів нормативно-правових актів окремих органів державної влади та органів місцевого самоврядування

„Надзвичайно велике коло питань в першу чергу стосується саме проблем в місті. Якщо в обласній державній адміністрації зробили крок назустріч громаді і створили громадську раду, то місто фактично являє собою закриту систему прийняття рішень – як на рівні виконавчого органу ради, так і на рівні міської ради. Через громадську раду ми жодним чином не можемо впливати на ухвалення рішень органами місцевого самоврядування. А ці рішення мають інколи куди більш значення для членів територіальної громади, ніж рішення відповідної місцевої державної адміністрації.“

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

Пунктами 1, 5 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачено, що дія Порядку поширюється на організацію і проведення консультацій між громадськістю та органами виконавчої влади, які є головними розробниками проектів нормативно-правових актів або готують пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері

державного або суспільного життя. Для органів місцевого самоврядування положення Порядку мають рекомендаційний характер (п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 996). У цьому контексті варто відзначити, що порядок підготовки та розгляду питань на пленарних засіданнях представницьких органів місцевого самоврядування визначається не законом, а регламентом відповідної ради, в якому

обов'язково мають враховуватись лише вимоги Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, а не Порядку⁵. Законом „Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено ряд форм безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення – місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання⁶. У той же час, реалізувати право на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення членам територіальних громад на практиці досить складно: порядок проведення місцевих референдумів визначено застарілим Законом „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, застосувати який на практиці практично неможливо, тоді як порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, а також процедура реалізації місцевих ініціатив мають визначатись статутами територіальних громад, які прийнято лише 11% всіх територіальних громад⁷. Як засвідчили результати обговорення проблем консультацій з громадськістю під час регіональних фокус-груп, практика включення до регламентів представницьких органів місцевого самоврядування положень щодо проведення консультацій з громадськістю стосовно проектів рішень органів місцевого самоврядування поширення не набула.

В системі органів державної влади існують органи, які не відносяться до органів виконавчої влади, але приймають нормативно-правові акти. На ці органи, як і органи місцевого самоврядування, дія Порядку не поширюється. Серед таких органів, наприклад, Верховна Рада України, Президент України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія. Проведення консультацій з громадськістю щодо актів Президента України та Центральної виборчої комісії не виключається, однак на законодавчому рівні процедура таких консультацій не врегульована. Підстави і порядок проведення консультацій між Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення та громадськістю на законодавчому рівні теж не визначено, хоча Регламентом Національної ради передбачена можливість створення при ній громадських рад та тимчасових робочих груп, а Положенням про Громадську раду при Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення – можливість проведення консультацій з громадськістю (відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), залучення Громадської ради при Національній раді до проведення громадських експертиз проектів нормативно-правових актів Національної ради. Що ж стосується парламенту, то організація і проведення консультацій з громадськістю щодо проектів законів та інших актів Верховної Ради України не є обов'язковою. На відміну від органів виконавчої влади, народні депутати України при розробці проектів законів не зобов'язані виносити їх на публічні консультації, відображувати результати таких консультацій у пояснювальних записках до законопроектів. Регламент Верховної Ради України передбачає можливість винесення зареєстрованих у парламенті законопроектів на всенародне обговорення⁸, але процедура підготовки та проведення такого обговорення, порядок узагальнення, розгляду та врахування пропозицій за його результатами не врегульовані. Регламентом Верховної Ради України та Законом „Про комітети Верховної Ради України” передбачено ще дві форми консультацій з громадськістю щодо законопроектів – парламентські слухання (проводяться з питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання) та слухання у комітетах (проводяться з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів,

⁵ Частина чотирнадцята статті 46 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”.

⁶ Статті 7-9, 13 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”.

⁷ Див.: Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні / М.Лациба, А.Красносільська, О.Вінніков, Т.Яцків. – К.: ПРООН, 2011. – С. 17.

⁸ Частина перша статті 114, частина друга статті 147 Регламенту Верховної Ради України.

з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів, отримання інформації з питань, що розглядаються комітетом)⁹. Але проведення слухань та розгляд пропозицій їхніх учасників є правом, а не обов'язком відповідно парламенту чи **відповідного** комітету.

Відсутність комплексного регулювання публічних консультацій в Україні породжує ряд негативних наслідків. У тих випадках, коли проведення консультацій з громадськістю при підготовці проектів нормативно-правових актів не є обов'язковою, відповідні органи влади не мають особливої зацікавленості у проведенні публічних консультацій. **Обмежені засоби впливу громадськості** на зміст рішень, що приймаються такими органами влади, знижує якість цих рішень, посилює корупційні ризики та послаблює рівень довіри до органів влади. Необов'язковість проведення консультацій щодо законопроектів після їх реєстрації у парламенті може призводити до нівелювання результатів попередніх консультацій (у тих випадках, коли законопроекти розроблялись органами виконавчої влади і виносились на консультації до їх внесення на розгляд парламенту), а також прийняття неякісних та необґрунтованих законів, які не враховують позиції зацікавлених соціальних груп.

Таким чином, існує необхідність у прийнятті окремого закону, який встановлюватиме порядок проведення консультацій з громадськістю при підготовці, розгляді та прийнятті проектів нормативно-правових актів, незалежно від суб'єктів їх прийняття, дія якого поширюватиметься як на органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. У цьому контексті варто відзначити, що Планом першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні Координаційній раді з питань розвитку громадянського суспільства та Міністерству юстиції України доручено до вересня 2012 року підготувати та внести на розгляд парламенту проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання процедур консультацій з громадськістю в процесі підготовки проектів нормативно-правових актів, а Кабінету Міністрів України у цей самий строк – підготувати та подати на розгляд Верховної Ради проект Закону про внесення змін до Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” щодо вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування¹⁰.

4.2. Недостатньо чітке визначення кола питань, щодо яких консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку

Пунктом 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачено, що **консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку проводяться щодо**, зокрема, проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів та обов'язків громадян. Які саме проекти актів слід відносити до таких, що мають важливе суспільне значення, Порядком не уточнюється. Форми публічного громадського обговорення визначено пунктом 13 Порядку. До них віднесено конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- і радіо дебати, Інтернет-конференції та електронні

⁹ Статті 233-236 Регламенту Верховної Ради України, стаття 29 Закону України „Про комітети Верховної Ради України”.

¹⁰ Пункти 1.3, 1.4 Плану першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженого Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012.

консультації.

„У нас практично всі нормативно-правові акти технічні. Обговорювати це з громадськістю немає сенсу - без належної кваліфікації громадськість все одно нічого не зрозуміє. У нас не здоров'я, не спорт, у нас - технічні питання.”

„В чому проблема? Знову-таки, вузькоспеціалізованість окремих документів технічного характеру. Як можна обговорювати технічні процедури, використання тих чи інших препаратів при лікуванні, технології оперативного втручання? Громадськість тут щось пропонувати не може. Тому на консультації потрібно виносити лише проблеми загального характеру.”

„Кожне засідання громадської ради зводиться до читання лекції фахівців з питань ядерної або радіаційної безпеки членам громадської ради. Ось лише один приклад – обговорення проекту рішення щодо будівництва другого енергоблоку Рівненської АЕС у 2010 році. Взяли членів громадської ради, відвезли їх у м. Кузнецовськ на Рівненську АЕС за наші ж кошти, привели на станцію. Це все перетворилось на звичайнісіньку екскурсію. Фахівець у сфері ядерної енергетики 20 років працює на станції, має глибші знання, набагато краще за громадськість знає, що потрібно робити. Але проблема полягає у тому, що ці фахівці не об'єднані в громадську організацію. Формально ми з ними проводили консультації не можемо, а вимушені їх проводити з дилетантами, які тільки і вміють, що покричати.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

Україні, про затвердження Правил проведення клінічних випробувань медичної техніки та виробів медичного призначення і Типового положення про комісію з питань етики, про затвердження та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації паліативної медичної допомоги при хронічному больовому синдромі на засадах доказової медицини, а також ряд інших вузькоспеціалізованих документів, пропозиції щодо яких могли бути подані лише фахівцями у відповідній сфері. Аналогічний підхід до проведення публічних консультацій практикувався у 2011 році і рядом інших центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Міністерством охорони навколишнього природного середовища на обговорення виносились проект наказу „Критерії оцінки ризику потенційно впливу генетично модифікованих організмів на навколишнє природне середовище”, проект наказу „Про затвердження Інструкції з проведення інвентаризації стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря”, Міністерством промислової політики – проект наказу про затвердження змін до Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу, проект Наказу про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва пестицидів та агрохімікатів, Міністерством палива та енергетики України – проект наказу про затвердження Правил введення в роботу технічно переоснащених або реконструйованих об'єктів діючих електричних мереж напругою від 0,38 кВ до 110 (150) кВ. Перелік таких прикладів можна продовжувати. Неправильний вибір форми консультацій (наприклад, консультації щодо наведених вище проектів актів здійснювались у формі електронних консультацій, тоді як, можливо, більш доцільним було б їх обговорення у форматі робочих груп експертів чи збір пропозицій експертів з відповідних питань з подальшим обговоренням розходжень у позиціях на круглому столі чи іншому

Результати експертного опитування щодо практики проведення консультацій з громадськістю на **центральному** та місцевому рівнях, **а також** результати обговорень у фокус-групах показали, що положення пунктів 12 та 13 Порядку тлумачаться органами виконавчої влади по-різному. В одних випадках поняття „проект, що має важливе суспільне значення” розуміється звужено, і ряд проектів, які, на думку представників інститутів громадянського суспільства, мають важливе суспільне значення, не виносяться на публічні громадські обговорення. З іншого боку, окремі органи виконавчої влади (насамперед на центральному рівні) виносять на консультації технічні та вузькоспеціалізовані питання, рівень обізнаності з якими представників інститутів громадянського суспільства є недостатньо високим. Наприклад, Міністерством охорони здоров'я у 2011 – лютому 2012 р. на консультації виносились проекти наказів МОЗ щодо організації лікувального харчування та роботи дієтологічної служби в

подібному заході), необхідність проведення консультацій саме з представниками інститутів громадянського суспільства (перелік яких визначено пунктом 7 Порядку), недостатній рівень кваліфікації представників інститутів громадянського суспільства та інші чинники призводять до того, що за результатами консультацій органи влади або взагалі не отримують пропозицій до проектів актів, або отримують пропозиції, якість яких залишає бажати кращого, і які не можуть бути враховані.

Таким чином, існує необхідність в уточненні кола питань, щодо яких консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку. Зокрема, варто розглянути можливість конкретизації переліку актів, які мають відноситись до таких, що мають важливе суспільне значення, а також визначення порядку проведення консультацій щодо вузькоспеціалізованих питань (наприклад, проведення обговорень у форматі робочих груп фахівців, які мають відповідний рівень знань та кваліфікації для внесення пропозицій щодо вирішення проблем, які виносяться на обговорення).

4.3. Невиконання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики

Однією з важливих причин недостатньої ефективності консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю є те, що більшість органів виконавчої влади не виконують вимоги Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, насамперед – в частині оприлюднення інформації, пов'язаної з проведенням консультацій. Наприклад, згідно з інформаційною довідкою про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю у липні – листопаді 2011 року, розміщеною на веб-сайті „Громадянське суспільство і влада”, орієнтовні плани консультацій з громадськістю на 2011 рік було оприлюднено лише 19 органами виконавчої влади; далеко не всі органи виконавчої влади станом на березень 2012 року оприлюднили орієнтовні плани консультацій на 2012 рік. [Респонденти експертних опитувань](#) щодо практики проведення консультацій на

[центральному](#) та місцевому рівнях відзначили, що ряд питань, які згідно з Порядком мали б в обов'язковому порядку виноситись на консультації, на консультації не виносились. Це

„23-24 листопада 2011 року ми намагалися провести публічне громадське обговорення. Обговорення проводилось протягом двох днів, всі зацікавлені могли вільно взяти у ньому участь. Я розсилав інформацію про обговорення куди тільки було можливо – вона була розміщена і на веб-сайті Кабінету Міністрів України, і на сайті нашого міністерства, і на сайтах громадських організацій. Загалом, участь в обговоренні взяли приблизно 150 осіб. Два дні директори всіх атомних станцій України доповідали громадськості, експертам. Так, було намагання провести ефективне обговорення, і його дійсно провели. Після проведення обговорення у тому ж приміщенні було проведено засідання громадської ради при міністерстві. Тиждень почекали на зауваження за результатами обговорення, інформацію оприлюднили на веб-сайті за два тижні, як це вимагається законодавством. Громадська рада узагальнила висновки, подала письмові пропозиції. І ніби-то я провів публічне громадське обговорення, і був дуже гордий з цього приводу. До тих пір, доки не отримав інформаційний запит від однієї з громадських організацій про надання інформації про те, чи було проведено публічне громадське обговорення. Коли я почав з юристами скрупульозно вивчати Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, я зрозумів, що ми не витримали місячний термін, було днів на 3-4 менше. Тому у відповіді на запит я не зміг сказати, що це було громадським обговоренням.”

„Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачено, що за результатами консультацій має в обов'язковому порядку готуватись звіт про проведенне обговорення, який має оприлюднюватись на веб-сайті відповідного органу. З практики я можу відзначити, що випадки оприлюднення звітів за результатами консультацій центральними органами виконавчої влади є рідкісними. Навіть Міністерство юстиції України, яке є найбільш сумлінним виконавцем Порядку, далеко не в усіх випадках оприлюднює звіти про проведення обговорень проектів нормативно-правових актів. Я, чесно кажучи, на веб-сайтах інших центральних органів виконавчої влади звітів про результати обговорення не знаходив взагалі.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

стосується, зокрема, звітів органів виконавчої влади про витрачання бюджетних коштів – на думку переважної більшості учасників опитувань, ці звіти

„Консультації з громадськістю стануть реальністю тоді, коли виконуватимуться всі процедури, які передбачено Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. В принципі, Порядок має чітку логіку, а передбачені ним процедури є зрозумілими. Проблема полягає насамперед у виконанні положень Порядку. На офіційному веб-сайті Донецької обласної адміністрації розміщено інформацію про понад 20 заходів, які можна віднести до консультацій із громадськістю. Але жоден з них не був проведений з дотриманням вимог, встановлених Порядком. Основним принципом проведення консультацій з громадськістю, згідно з Порядком, є принцип прозорості – має оприлюднюватись інформація про їх ініціювання, хід, результати. І з існуючої практики випливає, що навіть коли ми успішно проводимо консультації з владою, ми фактично, порушуючи процедури, визначені законодавством, ми позбавляємо інформації про процес консультацій інших потенційно зацікавлених їхніх учасників, які просто не знають про факт того, що виникла ініціатива, що були такі-то етапи громадського обговорення, консультацій, є такі-то результати. А якби всі процедури реалізовувались на практиці, то інші зацікавлені сторони, можливо, до нас би приєдналися, нам опонували, що в кінцевому випадку зробило б консультації ще більш ефективними, якщо вони були ефективними.”

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

„У Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики є ряд посилань на інформацію, яка в обов'язковому порядку має розміщуватись на веб-сайтах органів влади, наприклад – орієнтовний план консультацій, проекти нормативно-правових актів, результати консультацій тощо. Я спеціально заходив на сайти деяких органів виконавчої влади. На сайті Міністерства юстиції я ніде не знайшов орієнтовного плану консультацій на 2012 рік. Але серед позитивів – те, що на ньому є звіти про проведення певних консультацій. Є нормативно-правові акти, певні звіти, зазначено, що враховано, що не враховано, і чому. На сайті Міністерства соціальної політики України є орієнтовний план консультацій на 2012 рік, розміщено щоквартальні звіти про проведені консультації. Але звіти приблизно такі: провели круглий стіл, було 20 людей, співорганізатором була така-то організація. Які пропозиції, що врахували, які нормативно-правові акти – цього у звітах немає. Тобто носять вони суто формальний характер – законодавством передбачено звітування – ось ми й звітуємо.”

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

у більшості випадків на обговорення не виносились. Практично всі місцеві органи виконавчої влади, а також більшість центральних органів виконавчої влади у 2011 році не зазначали в інформаційних повідомленнях про проведення публічних громадських обговорень інформацію, передбачену п. 15 Порядку; в окремих випадках порушувались і визначені п. 18 Порядку мінімальні строки проведення публічних громадських обговорень. Випадки оприлюднення на веб-сайтах органів виконавчої влади протоколів за результатами проведення конференцій, форумів та інших публічних заходів носять поодинокий характер, хоча відповідно до п. 19 Порядку такі протоколи мають оприлюднюватись на сайті органу протягом двох тижнів. У тих випадках, коли інформація про результати проведених публічних заходів оприлюднюється, вона досить часто має загальний характер¹¹. Лише окремі облдержадміністрації практикують оприлюднення звітів за результатами публічних громадських обговорень, та й то – далеко не в усіх випадках. З-поміж усіх досліджених міністерств та інших центральних органів виконавчої влади звіти про проведені громадські обговорення систематично оприлюднюються лише Міністерством юстиції України, Міністерством охорони здоров'я України та Державною податковою службою

України. Найбільш деталізованими є звіти про результати публічних громадських обговорень, підготовлені Міністерством юстиції України. Звіти про результати консультацій МОЗ України в основному зводяться до констатації відсутності зауважень та пропозицій до проектів

¹¹ Наприклад, у Звіті МОЗ про проведення засідання „круглого столу” з представниками громадськості щодо реформування медичної галузі наведено перелік інституцій, представники яких взяли участь у круглому столі; виклад суті обговорення зводиться до наступного: „Заступник Міністра відповів на запитання представників громадськості, більшість з яких стосувалася покращення надання медичної допомоги окремим категоріям хворих, зокрема хворих на діабет, ВІЛ/СНІД. Було вирішено проводити такі зустрічі регулярно”. Див.: Звіт МОЗ України про проведення засідання „круглого столу” з представниками громадськості щодо реформування медичної галузі від 29.11.2011 р.; http://www.moz.gov.ua/ua/portal/zvit_consult_2011_45.html

відповідних актів¹². Аналогічний характер (з огляду на відсутність зауважень і пропозицій потенційно зацікавлених суб'єктів) мають і звіти про проведені обговорення переважної більшості інших центральних органів виконавчої влади. Деякі центральні органи виконавчої влади, зокрема МОЗ України, не завжди зазначають у звітах результати розгляду отриманих від учасників консультацій зауважень та пропозицій, причини їх неврахування¹³.

Невиконання органами виконавчої влади низки вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю породжує ряд негативних наслідків. Наприклад, порушення вимог щодо оприлюднення орієнтовних планів консультацій та інформаційних повідомлень може призводити до того, що потенційні учасники консультацій не зможуть своєчасно та якісно підготувати пропозиції щодо питань, винесених на обговорення, а то й взагалі не знатимуть про проведення консультацій. Порушення вимог Порядку щодо підготовки та оприлюднення протоколів публічних заходів, звітів про проведені обговорення може негативно впливати на мотивацію учасників консультацій – якщо представники громадськості не знають, які саме з внесених ними пропозицій було враховано, а які – ні, і з яких причин подані зауваження і рекомендації було відхилено, вони навряд чи будуть зацікавлені в участі у наступних публічних обговореннях. Відсутність інформації про заплановані та проведені консультації ускладнює здійснення моніторингу ефективності консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю. Учасники фокус-груп загалом запропонували два основних шляхи вирішення проблеми невиконання вимог Порядку: посилення контролю за її виконанням з боку Кабінету Міністрів України, притягнення винних службовців до дисциплінарної відповідальності, а також визначення безпосередньо у Порядку чи іншому акті, який визначатиме порядок проведення консультацій, наслідків порушення передбачених законодавством процедур консультацій з громадськістю.

4.4. Відсутність дієвих механізмів забезпечення виконання органами виконавчої влади вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики

Статтю 25 Закону „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” прямо передбачено, що регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин: відсутній аналіз регуляторного впливу; проект регуляторного акта не був оприлюднений; проект регуляторного акта не був поданий на погодження із спеціально уповноваженим органом або його територіальним органом, щодо проекту регуляторного акта спеціально уповноваженим органом або його територіальним органом було прийнято рішення про відмову у його погодженні; урядовим комітетом або апеляційною регуляторною комісією не прийнято рішення стосовно поданої розробником

¹² Див., наприклад, Звіт МОЗ України щодо проведення громадського обговорення проекту наказу МОЗ України „Про затвердження порядку медичного обслуговування іноземців та осіб без громадянства, зокрема під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу” від 20.03.2012 р.; http://www.moz.gov.ua/ua/portal/zvit_consult_2012_5.html; Звіт МОЗ України щодо проведення громадського обговорення проекту плану заходів з реалізації ініціативи „Партнерство „Відкритий Уряд” від 20.03.2012 р.; http://www.moz.gov.ua/ua/portal/zvit_consult_2012_7.html; Звіт МОЗ України щодо проведення громадського обговорення проекту наказу Міністерства охорони здоров'я України „Про затвердження Правил проведення клінічних випробувань медичної техніки та виробів медичного призначення і Типового положення про комісію з питань етики” від 20.03.2012 р.; http://www.moz.gov.ua/ua/portal/zvit_consult_2012_4.html.

¹³ Наприклад, у звіті МОЗ України щодо проведення громадського обговорення проекту Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо впорядкування діяльності з реалізації лікарських засобів” зазначено, що з 27 січня по 27 лютого 2012 року до проекту отримано пропозиції та зауваження поштовим відправленням, однак результати їх розгляду не наводяться.

проекту регуляторного акта скарги щодо відмови в погодженні цього проекту спеціально уповноваженим органом чи його територіальним органом; розробником проекту регуляторного акта не виконано рішення урядового комітету чи апеляційної регуляторної комісії стосовно скарги щодо відмови в погодженні цього проекту спеціально уповноваженим органом чи його територіальним підрозділом. Цим же Законом запроваджено ряд механізмів, спрямованих на забезпечення виконання його вимог до підготовки та прийняття регуляторних актів, а регуляторний орган – наділено низкою вагомих контрольних повноважень.

На відміну від зазначеного Закону, Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики не передбачає наслідків порушення встановлених ним вимог щодо проведення консультацій, у тому числі – наслідки неоприлюднення чи несвоєчасного оприлюднення орієнтовних планів консультацій з громадськістю, порушення строків консультацій, недотримання вимог до змісту інформаційних повідомлень та звітів за результатами проведених громадських обговорень. Чинне законодавство не виключає можливість притягнення службовців, винних у порушенні встановлених Порядком вимог, до дисциплінарної відповідальності. Однак з урахуванням значного функціонального навантаження на структурні підрозділи органів виконавчої влади з питань

„Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики містить дуже багато прогресивних положень. Чітко зазначено, що треба зробити, як зробити тощо. Але окремі важливі моменти не конкретизовано. От ми говоримо про те, що сайтах органів виконавчої влади складно знайти інформацію про консультації, хоча десь на сайтах її і розміщено. Основним недоліком Порядку є те, що ним не передбачено жодних санкцій за невиконання чи неналежне виконання його вимог. Невідомо, чи треба оголошувати догану службовцю органу, який не виконав приписи Порядку, якщо він повинен був забезпечити їх виконання. В результаті – у кожній області консультації з громадськістю проводяться як заманеться, а не відповідно до вимог законодавства.”

„Один з представників Донецької обласної державної адміністрації, відповідальний за проведення консультацій з громадськістю, свого часу стверджував, що громадськість не може бути ефективним елементом механізму консультацій. За такого ставлення якусь ефективність у взаємодії влади з громадськістю годі й шукати. Тим паче, що в Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики не передбачено, що буде з тим представником органу державної влади, який не виконує Порядок. Президент, Прем'єр-міністр, члени уряду та депутати – вони всі в Києві, а на місцевому рівні будь-який керівник може сказати: те, що ви там наприймали, - це нонсенс, я цього виконувати не буду. І, в принципі, за це ніякого покарання не отримає. Виходячи з цього, маємо таку ситуацію: громадськості треба – от хай громадськість і шукає, що їй треба. Адже це потрібно не владі - влада зробить відписку, що те, що ви шукаєте, на сайті розміщено, шукати просто не вмієте чи шукали погано. Механізм начебто є, але фактично він не працює взагалі або працює неефективно.”

„Законодавством передбачена відповідальність чиновників за порушення чинного законодавства, невиконання актів Президента, Кабінету Міністрів. Проблема полягає не у відповідальності чи її відсутності, а у тому, що реально моніторинг виконання актів Кабінету міністрів, в тому числі у сфері консультацій з громадськістю, в силу певних причин є неефективним.”

„Закон „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” чітко передбачає, що саме, в якій послідовності і коли має відбуватись при ініціюванні та прийнятті актів у сфері регуляторної політики. Недотримання відповідних строків, форми тощо може бути формальною підставою для звернення до адміністративного суду з позовом про визнання акта незаконним, з наступним притягненням винної посадової особи до відповідальності в порядку, встановленому законодавством. Натомість в Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики таких механізмів не закладено. Процедури і вимоги є, але немає юридичних наслідків і санкцій. Саме тому ми й не бачимо особливих результатів консультацій з громадськістю чи наслідків недотримання законодавчих приписів в частині публічних консультацій.”

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

„Законодавством про консультації з громадськістю не передбачено будь-яких санкцій за його порушення – у цьому вся проблема. Тобто Порядок – це якщо і не мертвонароджена дитина, то немічна. До того ж, навіть якщо пройти через всі процедури консультацій і внести пропозиції, немає гарантії того, що громадськість вплине на кінцеве рішення.”

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

взаємодії з громадськістю, проблем, пов'язаних з координацією діяльності цих підрозділів з іншими структурними підрозділами органу виконавчої влади, відсутності у Відділу комунікацій з громадськістю Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України достатніх повноважень щодо забезпечення виконання органами виконавчої влади вимог Порядку¹⁴, а також низки інших чинників, практика притягнення службовців органів виконавчої влади до відповідальності за недотримання вимог Порядку поширення не набула.

„Має бути належна координація роботи органів виконавчої влади щодо виконання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики з боку Секретаріату Кабінету Міністрів України. Відповідний департамент Секретаріату Кабінету Міністрів має впродовж року здійснювати постійний моніторинг дотримання органами виконавчої влади вимог законодавства щодо проведення консультацій з громадськістю. Зараз цей моніторинг здійснюється переважно на підставі доручень керівництва Уряду. Якщо за результатами моніторингу виявлятимуться проблеми, то департамент повинен допомагати їх вирішувати. Не так що зібрали всіх, поговорили, зрозуміли одне одного і пішли працювати далі – має бути графік перевірок, достатні повноваження, координаційні функції, право видавати методичні роз'яснення тощо.“

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

У зв'язку з цим варто розглянути можливість закріплення у законі, який встановлюватиме порядок проведення консультацій з громадськістю (розробка проекту такого Закону передбачена п.п. 3 п. 1 Плану першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського

суспільства в Україні), положень, які забезпечуватимуть дотримання органами публічної влади встановлених процедур консультацій із громадськістю (наприклад, аналогічних тим, які відображено у Законі України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“), а також визначатимуть суб'єкта здійснення контролю за дотриманням відповідних процедур та його контрольні повноваження.

4.5. Недостатній рівень прозорості діяльності органів виконавчої влади та якості інформаційного забезпечення процесу консультацій із громадськістю

Однією з важливих передумов забезпечення ефективності публічних консультацій є прозорість діяльності органів влади, а також своєчасне і належне інформування учасників консультацій про заплановані заходи з проведення консультацій із громадськістю та результати проведених консультацій. Найбільш дієвим джерелом інформування про діяльність органу влади є його веб-сайт. У той же час, результати громадського моніторингу швидкості та зручності отримання оперативної, повної та якісної інформації про діяльність центральних органів виконавчої влади, який проводився Інститутом розвитку регіональної преси у лютому – серпні 2011 року (оцінювання проводилось за 224 параметрами) показали, що коефіцієнт відкритості найбільш прозорого в плані доступу до інформації про діяльність органу сайту – сайту Міністерства охорони здоров'я України - становив 80%. Значні коефіцієнти відкритості за результатами моніторингу отримали також веб-сайти Міністерства юстиції України (68,46%), Державного комітету телебачення і радіомовлення України

¹⁴ Відділ комунікацій з громадськістю Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України здійснює моніторинг виконання Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, готує пропозиції керівництву Кабінету Міністрів України щодо удосконалення роботи, пов'язаної з проведенням консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю, проводить семінари для працівників структурних підрозділів у зв'язках із громадськістю тощо. Разом з тим, в силу своєї природи Відділ не наділений тими повноваженнями, які закріплено за Державною службою з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва України у сфері регуляторної політики. Крім того, в системі центральних органів виконавчої влади відсутній орган, наділений повноваженнями із здійснення контролю за виконанням Порядку.

(67,59%), Державної податкової служби України (63,84%), Державної інспекції ядерного регулювання України (61,8%), Міністерства інфраструктури України (58,25%). У той же час, найменші показники швидкості та зручності одержання інформації про діяльність органу мали веб-сайти Державної служби з питань ветеранів та інвалідів України, Державної служби молоді та спорту України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державної служби геології та надр України (коефіцієнти відкритості не перевищували 25%)¹⁵.

Суттєво різняться рівні інформаційного наповнення веб-сторінок і органів виконавчої влади регіонального рівня. Так, згідно з даними Дніпропетровського координаційно-експертного центру з питань регуляторної політики, найнижчим є рівень інформаційного наповнення веб-сторінок Житомирської обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Полтавської, Харківської, Івано-Франківської, Одеської облдержадміністрацій, найвищим – веб-сторінок Херсонської, Миколаївської, Сумської, Луганської, Дніпропетровської облдержадміністрацій та Севастопольської міської державної адміністрації. Інформація про взаємодію органу з громадською радою не оприлюднена на веб-сайтах 33% органів виконавчої влади регіонального рівня, про консультації з громадськістю – 70% органів (відповідна інформація у 2011 році оприлюднювалась лише на сайтах Волинської, Закарпатської, Київської, Рівненської, Сумської, Херсонської, Чернівецької обласних державних адміністрацій, а також веб-сайті Київської міської державної адміністрації)¹⁶. Інформаційне наповнення веб-сайтів районних державних адміністрацій є ще гіршим, ніж наповнення сайтів обласних державних адміністрацій.

Окрім загального невисокого рівня відкритості роботи органів виконавчої влади, негативний вплив на ефективність консультацій з громадськістю має невиконання органами виконавчої влади вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації

„З попереднім планом на 2012 рік можна ознайомитися на сайті нашого міністерства. Сайт «Громадянське суспільство і влада» чітко орієнтований на забезпечення інформації про консультації з громадськістю. Натомість на сайтах міністерств немає якогось єдиного розділу, куди можна було б зайти і отримати інформацію про консультації – все розміщується у декількох рубриках. Мені навіть з Кабінету Міністрів інколи дзвонять: скажіть, де ваш орієнтовний план консультацій на наступний рік? Неможливо знайти. Потрібно якось всю цю інформацію структурувати – у цьому зацікавлені всі.»

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Дійсно, на сайті [Донецької – Авт.] облдержадміністрації є орієнтовний план консультацій з громадськістю. Але таке враження, що все, що пов'язано з громадськістю, приховується в надрах сайту Донецької обласної державної адміністрації.»

„У нас голова громадської ради звинуватив управління освіти і науки в тому, що вони не проводили обговорення своєї програми «Освіта Донеччини 2012-2020». Згідно із звітами цього управління, консультації були проведені – як в електронній формі, так і у формі форуму, круглих столів тощо. Я про це знаю, бо в мене ця інформація є. Але чому вона не відображена на сайті, а, можливо, й відображена, але я не можу її знайти – це вже запитання до суб'єкта проведення громадських консультацій, безпосередньо до структурних підрозділів органів влади.»

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

„Мені здається, що існує потреба у впровадженні якихось нових форм інформування про проведення консультацій. Можна створювати якісь телепередачі, розміщувати оголошення в різних засобах масової інформації, щоб люди чули, що зараз на сайті розміщено і обговорюється. Може, люди, яким конче необхідні зміни в якійсь сфері чи в якомусь законодавчому полі, не мають змоги кожен день заходити в Інтернет. Але якщо вони почули в новинах, що зараз йде обговорення, вони зайдуть і подивляться відповідний документ. Все-таки розширити коло, не розраховувати тільки на тих, хто сидить в Інтернеті кожен день і постійно відвідує наш сайт.»

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

¹⁵ Рейтинг інформаційної відкритості 56 сайтів центральних органів виконавчої влади / Інститут розвитку регіональної преси, 26.10.2011 р.; <http://irrp.org.ua/rating.html>

¹⁶ Інформаційне наповнення офіційних веб-сторінок органів влади: від декларування до виконання: аналітичний звіт / О.В.Літвінов, Н.М.Літвінова, І.В.Шумік та ін.; за заг. ред. О.В.Літвінова. – Дніпропетровськ: МОНОЛІТ, 2011. – с. 12 – 30.

державної політики в частині обов'язковості оприлюднення інформаційних повідомлень про проведення консультацій, їх хід та результати (див. п. 4.3. цього звіту), а також незручність розміщення інформації про консультації на веб-сайтах органів влади. У Розділах I та II цього дослідження наводились основні проблеми, які ускладнюють доступ до інформації про консультації, зокрема – переобтяженість внутрішньої структури сайтів, відсутність на багатьох сайтах окремої рубрики, присвяченої консультаціям з громадськістю, розміщення інформації про консультації у декількох рубриках, відсутність сортування результатів пошуку інформації за релевантністю, архівування або видалення інформації після втрати нею актуальності тощо.

У зв'язку з цим варто розглянути можливість встановлення загальних вимог до інформаційного наповнення веб-сторінок органів виконавчої влади (такі вимоги, принаймні в частині обов'язковості оприлюднення проектів нормативно-правових актів, інформаційних повідомлень про консультації, інформації про хід і результати консультацій, могли б бути закріплені в законі, який визначатиме порядок проведення публічних консультацій), а також запровадження дієвих механізмів контролю за їх дотриманням. Також існує необхідність в уніфікації існуючих підходів до розміщення інформації про проведення консультацій з громадськістю на веб-сайтах органів виконавчої влади, у тому числі – з урахуванням пропозицій представників інститутів громадянського суспільства.

4.6. Вибір органами виконавчої влади недостатньо ефективних форм консультацій з громадськістю

Ефективність публічних консультацій значною мірою залежить від того, яку саме форму їх проведення обрав той чи інший орган влади. Перелік можливих форм публічного громадського обговорення визначено пунктом 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. При цьому чіткого розмежування між цими формами не проведено, а в самому переліку можливих форм обговорення відсутні деякі новітні форми консультацій, які практикуються у ряді європейських країн (наприклад, узгоджувальні конференції, громадське журі, засідання тристоронніх комісій, індивідуальне інтерв'ювання експертів тощо¹⁷). Як показує практика діяльності органів виконавчої влади, з-поміж усіх передбачених Порядком форм найбільш часто публічні обговорення проводяться у форматі електронних консультацій.

Для окремих типів проектів нормативно-правових актів такий формат є цілком прийнятним, зокрема – проектів, які пройшли попереднє узгодження за результатами інших публічних заходів (у цьому випадку суперечності в позиціях зацікавлених сторін можуть бути усунуті за результатами попередніх обговорень, тоді як у ході електронних консультацій можуть усуватись розбіжності, які не вдалось врегулювати під час проведення публічних заходів), не передбачають внесення суттєвих змін до законодавства, носять „технічний” характер або мають незначний обсяг. Обговорювати такі проекти у форматі круглих столів, слухань, форумів тощо навряд чи виправдано з економічної точки зору. У той же час, формат електронних консультацій є недостатньо ефективним для обговорення проектів концепцій, планів дій, концептуальних положень проектів нових нормативно-правових актів, які, у разі їх прийняття, можуть мати суттєвий вплив на відповідну сферу суспільних відносин. Такі питання найбільш доцільно обговорювати у форматі засідань експертних або робочих груп,

„Ефективність електронних консультацій з громадськістю є дуже низькою, приблизно 10%. Ми можемо проаналізувати кількість відкриттів документів,

¹⁷ Див.: Посібник щодо проведення публічних консультацій / Н.Гнидюк, В.Горшкова, Н.Дніпренко та ін. – Київ: “Київська типографія”, 2004. – С.10.

розміщених для проведення консультацій, користувачами мережі Інтернет. Вона є значною. Але відгуків і пропозицій немає – лише щодо 10% прочитаних документів є якісь зауваження. Люди знайомляться, враховують якось для себе - і все.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„У Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики зазначено, що консультації можуть проводитись як у прямій формі – наприклад, у формі „круглих столів”, конференцій, громадських слухань тощо, так і опосередковано – через сайти органів влади. На практиці я помітив, що всі органи влади надають перевагу опосередкованим формам консультацій. На сайті розмістили проект рішення, вказали адресу для надсилання пропозицій протягом такого-то строку. Але, по-перше, далеко не всі проекти рішень розміщуються на веб-сайтах. Є ряд рішень уряду, які приймались, але з громадськістю обговорювались. По-друге, ця форма є не дуже ефективною, тому що далеко не всі громадські організації встигають опрацювати розміщений проект, знайти його на сайті. До того ж, коли відбувається „живе” спілкування, то ми зразу можемо почути зворотню реакцію, відповідь, відбувається певна дискусія. Це дозволяє і громадськості донести свою позицію, і розробнику проекту акту зрозуміти, де існують проблеми, що і як потрібно вирішувати.”

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Найбільш ефективним способом впливу на рішення органів влади є не стільки консультації у формах, передбачених Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, скільки співпраця з тими профільними структурними підрозділами відповідної державної адміністрації чи міськвиконкому, предмет компетенції яких перетинається зі сферою професійних інтересів тієї чи іншої організації. Але для того, щоб з організацією службовці спілкувались, необхідно, щоб про неї знали, у неї був сформований певний позитивний імідж, який би дозволяв всерйоз розглядати внесені нею пропозиції і рахуватись з такими пропозиціями. Якщо виникають якісь конфліктні ситуації, їх треба вміти вирішувати діалогом. Якщо виникає жорсткий конфлікт, тут вже задача громадської організації мобілізувати своїх колег і влаштувати певну лобістську акцію. Але, знову-таки, не по лінії конфлікту, а по лінії пошуку компромісів і врахування інтересів. Тому, я думаю, зараз найефективніший метод – це особисте спілкування, яке б дозволяло врахувати наші пропозиції у рішеннях органів влади.”

(фокус-група у м. Чернігові, 24 лютого 2012 р.)

„Є сфера, на яку ми можемо вплинути, і вона стосується нашої професійності. І ця професійність не тільки в плані генерування і формулювання пропозицій. Йдеться про професійність у виборі інструментів консультацій, пошуку механізмів впливу. Наприклад, у мене є великий скепсис стосовно ролі громадських рад у консультаціях. Я вважаю, що багато речей, які ніби-то можна робити в межах діяльності громадської ради, можна робити поза нею. Зокрема, якщо йде мова про отримання інформації, то мені набагато зручніше і ефективніше написати інформаційний запит, ніж піти на засідання громадської ради, щоб почути якусь інформацію. Це неефективно. Якщо я хочу бути почутим, то мені набагато краще донести свою позицію через ЗМІ, ніж прийти на засідання громадської ради чи іншу зустріч, озвучити пропозиції чиновникові, він помахав головою, і про ці пропозиції ніхто ніколи не дізнається. Закон ніколи не буде нам давати вплив. Вплив ми можемо здійснювати самі, виходячи з конкретної ситуації.”

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

„Громадська експертиза – інструмент впливу більш дієвий, ніж громадські консультації. Там створюється робоча група з представників громадськості і місцевого органу влади. За наслідками роботи групи обов'язково виносяться пропозиції на засідання колегії обласної державної адміністрації. Тобто, у цьому випадку існують більш широкі можливості для впливу на рішення органів влади і врахування пропозицій громадськості”

(фокус-група у м. Херсоні, 2 березня 2012 р.)

круглих столів, конференцій та інших подібних заходів, що дозволяло б провести дискусію стосовно основних проблем та знайти компроміс між учасниками обговорення. Зловживання електронними консультаціями як формою публічних громадських обговорень може бути однією з причин того, що до переважної більшості проектів нормативно-правових актів пропозиції від інститутів громадянського суспільства не подаються взагалі (у тому числі і до проектів нових редакцій законів та підзаконних актів). До інших можливих причин недостатньої активності інститутів громадянського суспільства у внесенні пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів, винесених на електронні консультації, можна віднести недостатній рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства з питань, на врегулювання яких спрямовані винесені на консультації проекти; відсутність зацікавленості (мотивації) або бажання у представників інститутів громадянського суспільства вносити зауваження і пропозиції до проектів; неналежний рівень інформаційного забезпечення консультацій (частина потенційно зацікавлених сторін може і не знати про те, що проект є предметом консультацій); необхідність письмового формулювання пропозицій та їх обґрунтування, що вимагає від зацікавлених сторін додаткових витрат часових ресурсів.

У зв'язку з цим існує потреба у зміщенні акцентів у публічних обговореннях з електронних консультацій на безпосередні

форми консультацій, принаймні – щодо найважливіших проектів рішень. Це завдання могло б бути виконане шляхом проведення додаткової інформаційно-роз'яснювальної роботи серед службовців, які безпосередньо організують і проводять консультації з громадськістю, стосовно переваг та недоліків тих чи інших форм консультацій. Разом з тим, така інформаційно-роз'яснювальна робота повинна супроводжуватись посиленням кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення підрозділів з питань взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади.

4.7. Відсутність комплексного підходу до проведення консультацій з громадськістю, недостатній рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства та службовців щодо суті, мети, процедур та кращих практик проведення консультацій

В Україні консультації з громадськістю по суті являють собою набір окремих, часто – не поєднаних спільною метою заходів (як правило, разових) з публічного обговорення проектів тих чи інших нормативно-правових актів, тобто – фактично визначених варіантів вирішення певної проблеми. В європейських країнах публічні консультації передбачають комплексний аналіз позицій зацікавлених сторін, не орієнтуються на досягнення заздалегідь визначеного результату, включають ряд етапів. Серед останніх, зокрема: (а) підготовчий етап з формулюванням цілей, визначенням зацікавлених груп, графіку проведення консультацій; б) етап розроблення процесу з обранням методів проведення консультацій, підготовкою консультаційних документів (т.зв. „зелених книг”); в) етап впровадження (або етап безпосереднього проведення консультацій) з виконанням плану проведення консультацій та оцінкою їхніх результатів; г) етап аналізу, який включає підготовку звіту за результатами консультацій, т.зв. „білої книги”; д) етап інформування зацікавлених сторін про результати консультацій; е) етап оцінки змісту і процесу консультацій). Якщо не обмежуватись виключно консультаціями, які є лише одним з етапів вироблення політики, то сам процес вироблення політики передбачає не лише формулювання проблеми, визначення зацікавлених груп, розробку політики та прийняття рішення, але і виконання рішення, проведення моніторингу та оцінки політики на основі індикаторів її ефективності з подальшим коригуванням залежно

„Найбільша проблема обговорення – це проведення „круглих столів”, будь-яких нарад та інших публічних заходів із залученням громадських організацій. Не хочуть запрошувати громадськість, бо знають, що придуть агресивно налаштовані представники громадськості. У свою чергу, профільні підрозділи не вміють працювати з громадськими організаціями, з їхніми представниками. Саме тому вони намагаються „відбиватися” від публічних заходів за участі НУО будь-якою ціною. „Круглий стіл” у нас може організувати й прес-служба, якщо є вказівка зверху, а профільний департамент розуміє, що насамперед йому такі консультації і потрібні, але не піде на них з огляду на ризик деструктиву з боку певних представників громадських організацій.

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Варто говорити про те, що і самі працівники структурних підрозділів у зв'язках із громадськістю часто потребують певних методичних рекомендацій, бо їх ніхто не вчив і окремо вимоги Порядку не роз'яснював. Наприклад, в Порядку зазначено, що до участі в консультаціях треба запрошувати представників зацікавлених соціальних груп. Які це групи, як їх треба визначати – Порядок не уточнює. Функцію навчання службовців у нас в державі виконує дві інституції: Національне агентство з питань державної служби через свої територіальні органи, які забезпечують проведення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, мають складати свої річні плани, розробляти відповідні курси тощо, для чого їм виділяється відповідне фінансування, а також Національна академія державного управління при Президентові України та її шість територіальних філій на території України, які також мають відповідне фінансування. Саме ці дві інституції або принаймні одна із них мали б забезпечувати підвищення кваліфікації службовців.”

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„У нас 90% чиновників не розуміють, що таке консультації з громадськістю. Я впевнений, що і 90% громадських організацій не знають, що таке консультації з громадськістю.”

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

від ступеня досягнення поставлених цілей. Хоча технології ефективних консультацій та процес формування політики досить детально описані у вітчизняних джерелах¹⁸ та узагальнені в Кодексі кращих практик [громадської участі у процесі прийняття рішень, схваленому на конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р.](#)¹⁹, на практиці консультації з громадськістю в Україні за своїм змістом суттєво відрізняються від публічних консультацій, які практикуються у Європейському Союзі загалом та окремих країнах Європи зокрема. Не в останню чергу це зумовлено відсутністю належного планування у сфері формування державної політики, зміною [або коригуванням пріоритетів державної політики](#), обмеженістю ресурсів та багатьма іншими чинниками. На відміну від багатьох європейських країн, в Україні не практикується підготовка урядом довгострокових планів нормотворчої діяльності, які б базувались на програмі діяльності уряду; у той же час [часті зміни пріоритетів у нормотворенні](#) якщо і не унеможлиблюють, то суттєво ускладнюють проведення консультацій та розробку політики у відповідності до стандартів європейських країн. В ході регіональних фокус-груп було з'ясовано, що значна кількість службовців та представників інститутів громадянського суспільства недостатньо чітко розуміє цілі публічних консультацій, переваги їх проведення, має дуже слабке уявлення про те, яким чином і навіщо повинні визначатись зацікавлені сторони, як має формуватись політика тощо. Результати експертних опитувань щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) та місцевому рівні засвідчили, що більшість учасників відповідних опитувань відносять проведення тренінгів, навчання з питань консультацій, [проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи](#) щодо механізмів консультацій та способів залучення до процесу консультацій до основних пріоритетів підвищення ефективності консультацій.

З огляду на це існує потреба у проведенні більш активної освітньої та інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо основних принципів і етапів вироблення політики та проведення публічних консультацій, [популяризації кращих міжнародних та іноземних практик проведення публічних консультацій](#).

4.8. Пасивність та недостатній рівень кваліфікації представників інститутів громадянського суспільства

І представники органів влади, і представники інститутів громадянського суспільства в ході регіональних фокус-груп визнали, що однією з вагомих причин недостатньої ефективності [консультацій з громадськістю](#) в Україні є пасивність [самих інститутів громадянського суспільства](#), а також внесення представниками громадянського суспільства неналежно оформлених пропозицій, пропозицій, які не стосуються обговорюваних питань, невдало сформульовані і, відповідно, не можуть бути враховані при прийнятті рішень. Цей висновок [підтверджується статистикою](#) надходжень зауважень та пропозицій до проектів нормативно-правових актів, розміщених для публічного обговорення на веб-сайті „Громадянське суспільство і влада” (щодо переважної більшості проектів не було подано жодної пропозиції, хоча результати експертних опитувань щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) та місцевому рівнях показали, що переважна більшість представників інститутів громадянського суспільства добре обізнана з ресурсом „Громадянське суспільство і влада”), а також звітами про результати громадських обговорень проектів нормативно-правових актів. Наприклад, у звіті Міністерства юстиції України від 20.10.2011 р. про

¹⁸ Див.: Біла книга громадської участі у процесі прийняття рішень на місцевому рівні; http://parlament.org.ua/upload/docs/WHite_paper_UKR_ed.pdf

¹⁹ Див.: CONF/PLE(2009)CODE1. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009; http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf

результати проведення громадського обговорення проекту Указу Президента України „Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні” зазначено, що ряд пропозицій представників громадськості не враховано, оскільки вони зводились до „несприйняття проекту Указу, оскільки його положення спрямовані на розвиток та становлення гомосексуального суспільства в Україні”. В окремих випадках представниками громадськості висловлюються лише зауваження до проектів без будь-яких рекомендацій щодо механізмів вирішення поставлених проблем²⁰.

Все це говорить про необхідність проведення тренінгів для представників інститутів громадянського суспільства з питань нормотворчої техніки, оформлення і викладу пропозицій до законодавчих актів, їх обґрунтування, суті консультацій з громадськістю та інших питань, пов'язаних з проведенням публічних консультацій.

„У нас є рада молодих вчених, ефективність її роботи як складової механізму консультацій є, м'яко кажучи, не дуже високою. Створено студентську раду, але з незрозумілих причин ефективність її роботи теж є не надто високою. Колись існували навіть такі інституції як молодіжний міністр, молодіжний уряд. Вони ефективні у тому випадку, коли дійсно і головою громадської ради, і головою асоціації, і пацієнтських асоціацій є активні люди. Якщо люди неактивні, то в плані консультацій дуже важко з ними працювати.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Кого цікавить регуляторна політика? Регуляторна політика цікавить, в першу чергу, бізнес, який отримує чи не отримує якісь проблеми через те, що певні регуляторні акти не були йому відомі, він не зорієнтувався і втратив прибуток. Якщо ми говоримо про Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, то кого він має цікавити у першу чергу? Звісно, громадськість. Чи є у нас частка представників громадськості, неурядових організацій, настільки значною, а сама громадськість – настільки вмотивованою чи зацікавленою у тому, щоб „вигризати” у влади потрібні закони чи постанови? Громадськість дуже часто не усвідомлює, їй не роз'яснюють, що кожне рішення обласної державної адміністрації відображується безпосередньо на рівні життя людей і, врешті-решт, на відповідному гаманці. Сьогодні чи вчора прийняли певне рішення – це рішення породжує чийсь витрати. Громадськість часто цього не знає, через це вона не вимагає, щоб це була не просто постанова Кабінету Міністрів, а щоб це був закон. Я не чув, щоб хтось із представників громадськості позивався до обласної державної адміністрації у зв'язку з тим, що вона невчасно розмістила інформаційне повідомлення про проведення консультацій, не оприлюднила звіт про їх проведення чи не виконала інші вимоги законодавства в частині проведення консультацій із громадськістю тощо. Отже, якщо це непотрібно громадськості, то годі чекати від влади, що вона цим займатиметься. Завжди будуть пояснення на кшталт „відсутні кошти”, „немає часу”, „проблеми із сайтом” тощо.”

„Одна справа обговорювати, як органи виконавчої влади дотримуються положень Порядку, а інші справа – як громадськість використовує надані їй цим Порядком юридичні можливості. На практиці ці можливості часто не використовуються, використовуються не у повній мірі або неефективно.”

„Часто громадськість не може сформулювати, що вона хоче, навіть звичайною мовою, не говорячи вже про мову ділових паперів. Вийти й покричати, поштовхати охорону на вході в обласну державну адміністрацію – це можуть всі. А написати документ, правильно його викласти і відправити тому, кому потрібно, хто приймає рішення, - далеко не всі. Наприклад, від обласної ради чи обласної державної адміністрації вимагають скасувати закон про пенсії, але ніхто не думає про те, що прийняття цих рішень - не в їхній компетенції, і йти треба до парламенту. Дуже часто громадськість не розбирається в рівні компетенції, не може правильно сформулювати те, що вона хоче.”

(фокус-група у м. Донецьку, 29 лютого 2012 р.)

„На підставі Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики ми розробили проект розпорядження голови облдержадміністрації про затвердження власного порядку проведення консультацій із громадськістю. Після підписання головою обласної державної адміністрації це розпорядження стало обов'язковим для всіх структурних підрозділів облдержадміністрації. Проект розпорядження розглядався і затверджувався відкрито; було проведено його громадське обговорення. Вгадайте, скільки надійшло пропозицій від громадських організацій щодо удосконалення проекту цього розпорядження? Жодного. Хоча консультації щодо нього проводились із дотриманням вимог Порядку – на веб-сайті обласної державної адміністрації було розміщено інформаційне повідомлення про проведення консультацій, звіт за результатами обговорення тощо.”

²⁰ http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/discussion/ovv/seeComm?project_id=106884&type_id=0

„Кожне земельне питання повинно проходити громадське обговорення. Нині громадське обговорення – це обговорення, у кращому випадку, працівниками сільської ради. Голова сільської ради приносить купку паперів, підписується, і ніхто за межами сільської ради не знає, про що йде мова у документах, що обговорювалось, яку землю, кому і де виділили тощо. Тільки з часом стає відомо”...[...]... „А давайте проведемо експеримент. Беремо будь-яке село і виносимо на обговорення земельне питання. Біля церкви розміщуємо інформаційне повідомлення про те, що це питання буде обговорюватись з громадою цього села, а потім – подивимось, скільки людей візьме участь у його обговоренні. Одна з ключових проблем консультацій полягає у тому, що громадяни самі не виявляють особливої зацікавленості в участі у консультаціях.”

„Після революційних подій в Європі 1968 року в громадському середовищі набув поширення підхід, за яким представнику громадськості не обов'язково потрібно бути експертом – достатньо лише чітко зрозуміти кінцеву мету, бачити модель результату. У нас багато людей стають членами громадських рад для того, щоб бути почутими. Вони не є експертами, але вони мають право брати участь у консультаціях. І для того, щоб такі представники громадськості, які не є експертами, мали можливість бути почутими, органам влади варто практикувати формати онлайн-консультацій та соціологічних опитувань. Як свідчить приклад Європейської комісії, в ЄС консультації проводяться у двох основних формах – у формі обговорення тих чи інших питань у спеціально утворених для цього робочих групах та у формі онлайн-консультацій. Для обговорення у робочих групах формується список громадських організацій, асоціацій та інших об'єднань, представники яких мають залучатись до обговорень. Наприклад, якщо обговорюються питання торгівлі, то формується список об'єднань, що спеціалізуються на питаннях торгівлі, і їх представники запрошуються до обговорень. Якщо їх не запросити, то буде дуже багато шуму. Для проведення онлайн-консультацій складається анкета з певної кількості запитань; будь-яка людина може зайти на сайт і висловити свою думку щодо кожного питання. Ця людина не обов'язково повинна бути експертом з того чи іншого питання. Тому якщо вирішується транспортна проблема, приміром, у Львові, і шукається відповідь на питання про те, куди транспорт має ходити, а куди – ходити не повинен, громадянин не повинен наводити обґрунтування того, чому саме він вважає, що якийсь маршрут не повинен прокладатись. Він просто так-то і так-то вважає, і все. Це – теж формат залучення до прийняття рішень, який не потребує експертних знань, однак змушує владу рахуватись з думкою більшості представників громадськості, пояснювати, чому саме було прийнято варіант рішення, який не підтримується людьми. Але цей формат консультацій, на жаль, не практикується.”

„Була колись у правозахисному русі така ідея: написати проект Кримінально-виконавчого кодексу. Працювали з профільним міністерством. Знаєте, що міністерство сказало? Навіщо ж ви нам переклали кодекси із різних правових систем, з різними мовами і традиціями, різною термінологією – як це все адаптувати до української правової системи? Тому якщо ми хочемо впливати на прийняття рішень, для початку треба самим стати професіоналами.”

„Громадянське суспільство завжди чогось хоче від влади. Щоб воно досягло мети, воно має правильно самоорганізуватися. Правильна самоорганізація дозволила прийняти законодавство про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, яке не спромоглася ухвалити попередні уряди. Але ми маємо бути не тільки правильно організовані, ми маємо бути професійними.”

„Одних обговорень мало – нам потрібно досягнути результату. І для того, щоб його досягти, ми маємо спілкуватись з владою її мовою, розуміти проблематику, правильно ставити питання і розуміти, чого ми хочемо досягти. Робити так, щоб не було порушено закон, щоб наші рекомендації враховували інтереси як громади, так і влади.”

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

„Зараз говорити про те, як громадськість має на щось впливати, не зовсім доречно, оскільки громадськість сама дуже слабо уявляє предмет впливу. Наприклад, якщо брати медичну сферу, то ні медики, ні громадськість, не уявляють, чим має завершитись програма реформування медицини. Чернігівська область є однією з областей, де впроваджується пілотний проект по створенню медичних округів на території області. Досвіду створення медичних округів в Україні фактично не існує (якщо не брати до уваги реформування медицини в інших пілотних регіонах). Тому й дискусія не відбувається в площині фахових рекомендацій”.

(фокус-група у м. Чернігові, 24 лютого 2012 р.)

„Часто громадські організації подають ідеалістичні, романтичні пропозиції, чітко не розуміючи, як ці пропозиції втілювати у життя. Це - не питання некомпетентності. Це питання недостатньої грамотності в державному управлінні. Для того, щоб щось ініціювати, багатьом представникам громадськості варто було б спочатку зрозуміти, як ухвалюються рішення в системі органів влади, щоб їхні пропозиції та ідеї мали шанси на втілення в життя.”

(фокус-група у м. Херсоні, 2 березня 2012 р.)

4.9. Небажання представників окремих органів виконавчої влади проводити консультації з громадськістю та враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства при прийнятті рішень

Ще однією вагомою причиною недостатньої ефективності консультацій з громадськістю є небажання відповідних службових осіб органів виконавчої влади враховувати зауваження і пропозиції інститутів громадянського суспільства стосовно питань, винесених на публічні обговорення. Учасники експертних опитувань щодо практики проведення консультацій на місцевому та центральному рівнях віднесли небажання враховувати пропозиції громадськості до основної причини неефективності консультацій. Відсутність такого бажання є одним з ключових факторів перетворення консультацій на формальний процес, перебіг якого не впливає на зміст кінцевих рішень, зменшення зацікавленості представників інститутів громадянського суспільства у внесенні зауважень та пропозицій щодо винесених на обговорення питань, невиконання або неналежного виконання вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Небажання представників органів виконавчої влади враховувати пропозиції громадськості при прийнятті рішень може зумовлюватись різними чинниками. Серед них – відсутність достатнього часу для належного аналізу внесених пропозицій (нормативно-правовими актами або дорученнями посадових осіб вищого рівня часто встановлюються конкретні строки розробки тих чи інших нормативно-правових актів), необхідність прийняття актів, які базуються на заздалегідь визначеній концепції (що призводить до неврахування пропозицій, які суперечать концептуальним положенням проекту акта), упереджене ставлення до інститутів

„Органи влади дуже не хочуть, не вміють проводити консультації, якось обережно до цього ставляться, і по можливості цього не роблять або просто ігнорують. Таке враження, що у них є страх - як це буде, що це буде. Так, це щось нове, чого ми раніше не робили. Основний аргумент службовців на користь того, чому вони не виконують Порядок консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики – „багато роботи“. Справді, Порядок достатньо детальний і складний. Треба завчасно оприлюднити інформаційне повідомлення про консультації, оприлюднити проекти рішень, зареєструвати учасників, провести модерування зустрічі, якщо це публічно, потім - підготувати звіт за результатами обговорення і врахувати ці результати у своїй діяльності. Врахувати, звичайно, не автоматично, а принаймні ухвалити рішення: враховуємо або ні, не враховуємо „тому що“, аргументувати ухвалення рішення. Це – пласт роботи. Набагато легше зробити так: поставило керівництво завдання, швиденько щось написали, погодили з іншими структурними підрозділами, затвердили. А тут – приходить громадськість і починає щось вимагати. Це набагато складніше. Тим більше, що час, відведений на виконання доручень, дуже часто є коротким. Відповідно, куди ще в цьому випадку консультацію „втиснути“, виконавець вже і не знає.”

„Моя особиста думка полягає у тому, що ефективність консультацій значною мірою залежить особисто від службовця. Якщо керівник відділу у зв'язках з громадськістю зацікавлений у зв'язках з громадськістю, співпраця буде ефективною. З власного досвіду не можу сказати, що все відбувається за принципом „громадськість захотіла – вони зробили“. Але принаймні нас слухають, чують і дослухаються. Все залежить від керівника підрозділу по зв'язках з громадськістю.”

„Дуже важливим є питання першої особи в органі влади. Якщо перша особа вважає, що консультації – це важливо, вони будуть проводитись. Якщо вона так не вважає, то й результат відповідний.”

„У влади є страх, що на обговорення придуть не компетентні представники громадськості, а купка „навіжених“ з криками замість аргументів, які нічого конкретного не запропонують, а займатимуться лише критиканством. І виконавець думає: а навіщо мені все це треба: прийшли, покричали, нічого конкретного не запропонували, а потім ще й пиши звіт, чому „пропозиції“ громадськості не було враховано. А дуже часто саме таких представників громадськості до державних службовців приходить значно більше, ніж адекватних, компетентних і професійних фахівців з неурядових організацій. І це – це одна причина, чому положення Порядку проведення консультацій з питань формування та реалізації державної політики не виконуються на практиці.”

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Громадськість вміє тільки вимагати, але рідко пропонує конкретні раціональні інструменти виконання її вимог. Чим далі від Києва - тим це очевидніше. Всі представники громадськості є контролерами, але мало хто з них продукує реалістичні пропозиції.”

(фокус-група у м. Чернігові, 24 лютого 2012 р.)

громадянського суспільства та внесених ними пропозицій (результати фокус-групових досліджень засвідчили, що багато службовців вважають, що представники громадськості можуть лише критикувати проекти нормативно-правових актів, однак у багатьох випадках неспроможні конструктивно співпрацювати з службовцями та вносити якісні пропозиції), корупція (учасники експертних опитувань віднесли корупцію до третьої (на місцевому рівні) та четвертої (на центральному рівні) за значимістю причини неефективності консультацій із громадськістю), відсутність у багатьох службовців (у тому числі – на рівні керівництва відповідних органів виконавчої влади) бажання співпрацювати з представниками громадськості тощо.

У зв'язку з тим, що проблема відсутності бажання у представників органів влади проводити консультації з громадськістю та враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства при прийнятті рішень зумовлена рядом факторів, вона повинна вирішуватись комплексно, зокрема – шляхом мінімізації корупційних ризиків при прийнятті рішень, проведення тренінгів для службовців органів влади та представників інститутів громадянського суспільства з питань консультацій із громадськістю, популяризації кращого зарубіжного та вітчизняного досвіду проведення публічних консультацій, винесення на публічні громадські обговорення не лише проектів нормативно-правових актів, підготовлених відповідними органами влади, але й концепцій таких проектів, збільшення видатків на фінансування заходів, пов'язаних з проведенням консультацій тощо.

4.10. Відсутність належного фінансування заходів з проведення консультацій з громадськістю, проблеми внутрішньої взаємодії між підрозділами органів виконавчої влади

Результати регіональних фокус-груп засвідчили, що недостатній рівень ефективності консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю у ряді випадків може пояснюватись відсутністю у відповідних органів достатніх кадрових та фінансових ресурсів для проведення консультацій у відповідності до кращих зарубіжних практик. Зокрема, відсутність достатніх фінансових ресурсів є однією з причин надання переваги при проведенні консультацій не прямим (круглі столи та інші публічні заходи), а опосередкованим формам їх проведення (електронним консультаціям), а також непоширеності практики вивчення громадської думки шляхом проведення соціологічних опитувань, фокус-груп та інших подібних заходів. У ряді випадків опитування громадської думки здійснюється у формі опитування користувачів веб-сайту органу виконавчої влади щодо тих чи інших проблем формування та реалізації політики у певній сфері суспільних відносин. Такі опитування мають невисокий рівень репрезентативності і не дозволяють виявити реальне ставлення громадян до проблем, стосовно яких проводяться опитування, а також шляхів їх вирішення.

„Одним із способів консультацій є вивчення громадської думки. Інколи цей механізм консультацій теж використовується, але тут у державних службовців завжди виникає суттєва проблема – відсутність коштів на соціологічні опитування. Службовцям треба закласти кошти, закупити послуги у певної професійної соціологічної служби. Зазвичай, під час формування кошторисів структурних підрозділів зв'язків з громадськістю вище керівництво не підтримує запити на проведення консультацій з громадськістю, на вивчення суспільної думки. Тому ці управління потім лишаяться „голі і босі“. Часто у них немає можливості належним чином організувати захід, запросити людей з регіонів, відшкодувати їм вартість проїзду та проживання тощо. Це теж одна з проблем, яка не сприяє виконанню Порядку консультацій з громадськістю за питань формування та реалізації державної політики. Ідеологія така: коштів немає, робіть все безкоштовно.“

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

Окрім проблем, пов'язаних з відсутністю достатнього фінансування заходів з проведення консультацій із громадськістю, ефективність публічних консультацій суттєво знижують й інші фактори. Так, в інформаційній довідці про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії із громадськістю у липні – листопаді 2011 р., розміщеній на веб-сайті „Громадянське суспільство і влада”, відзначено, що далеко не всі центральні органи виконавчої влади станом на кінець 2011 року забезпечили утворення самостійних структурних підрозділів з питань

„Існує також проблема значного функціонального навантаження на структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію із громадськістю. Наприклад, за законом на наш підрозділ покладено додаткове навантаження – акредитацію зарубіжних ЗМІ. Тобто, акредитація змінена, а от довідки, посвідки на отримання візи, дозволу на постійне проживання на території України існують, і наш структурний підрозділ у зв'язках з громадськістю перетворився на своєрідну канцелярію, яка випускує ці довідки. І це є важливим – журналісти телефонують, приходять, і у нас вже зв'язки фактично не з громадськістю, а з іноземними журналістами. З'явився новий пласт роботи. З іншого боку, вважається, що відділ у зв'язках із громадськістю і ЗМІ нічого не робить, його робота є міфічною, бо в інших підрозділах по 120 доручень, а у нас – лише 10, хоча ми здаємо багато планів. Але ніхто не замислюється над тим, що ці наші 10 доручень – це постійна системна робота. Таке ставлення до підрозділів у зв'язках з громадськістю, думаю, поширене скрізь.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Спектр питань, щодо яких проводяться консультації, є дуже широким. Основна проблема полягає у тому, що структурні підрозділи, на які покладено обов'язок організації таких консультацій, дуже часто вимушені „воювати” зі спеціалістами в тому, що консультації з громадськістю мають організувати вузькі спеціалісти з інших структурних підрозділів органу влади, які є більш обізнаними із вузькоспеціалізованих питань, знають проблемні питання, на які треба отримати відповідь в ході консультацій. Фахівці у зв'язках з громадськістю таких спеціальних знань часто не мають, з іншого боку – спеціалісти не хочуть організувати консультації.”

„Якщо ситуація така, що відділи у зв'язках з громадськістю узагальнюють всю інформацію, то нас вчити проводити консультації з громадськістю не потрібно. Потрібно вчити людей, які безпосередньо мають їх проводити відповідно до вимог законодавства. Щоб вони вмili і знали. А мені доводиться їм розповідати, як це робити, вони це роблять, потім мені інформація приходить, я перевіряю і щось викреслюю.”

(фокус-група у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

„Ще одним з важливих моментів, хоча, можливо, і формальним, є те, щоб нарешті був наведений лад у підрозділах взаємодії з громадськістю в органах влади. На мою думку, вони мають бути підпорядковані безпосередньо керівнику відповідного органу виконавчої влади, „першій особі”. Якщо підрозділ підпорядкований керівнику, то його працівники мають безперешкодний доступ до будь-яких кабінетів в органі, з їх вказівками рахуються, надають потрібну інформацію, бо розуміють, що у працівників цього підрозділу є карт-бланш від керівника органу на здійснення тих чи інших повноважень.”

„Неформально вважається, що Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а саме – забезпечення його виконання – це сфера відповідальності підрозділів у зв'язках з громадськістю. Але доручення щодо розробки проекту того чи іншого нормативно-правового акту дається іншим структурним підрозділам, працівники яких далеко не завжди є добре обізнаними з Порядком. З іншого боку, вони – безпосередні розробники; вони теоретично мають бути головними зацікавленими у консультаціях, мають їх проводити, отримувати пропозиції, поради тощо. Суттєвою проблемою є відсутність комунікації між „функціональними” підрозділами органу та підрозділом у зв'язках з громадськістю. Підрозділ у зв'язках з громадськістю теоретично мав би бути своєрідною службою допомоги в організації консультацій. Наприклад, департамент конституційного та адміністративного законодавства Міністерства юстиції мав би оформлювати заявку: є такий-то акт, просимо управління зв'язків із громадськістю організувати і провести консультації. Службовці управління, добре обізнані з процедурами консультацій, і проводять відповідні консультації. Але на практиці такого механізму немає: департамент конституційного та адміністративного законодавства не знає, як провести консультації, а до управління у зв'язках із громадськістю не приходять особливі доручення щодо розробки проектів актів. Відсутність комунікації призводить до того, що консультації не проводяться. Одні бояться їх проводити, а іншим – немає що обговорювати.”

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

взаємодії з громадськістю та органами виконавчої влади. Учасники фокус-групи у м. Києві (представники центральних органів виконавчої влади) відзначили, що кадрове забезпечення підрозділів з питань взаємодії з громадськістю часто не відповідає значному обсягу покладених на них функцій. Це негативно впливає на якість виконання працівниками (службовцями) таких підрозділів своїх обов'язків. Це твердження підтверджується й інформацією з інших джерел. Зокрема, у вже згаданій вище інформаційній довідці про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю

підкреслюється, що у Мінкультури, МОЗ та 30 інших центральних органах виконавчої влади функції взаємодії із ЗМІ та громадськістю покладено на 3 і менше осіб; при цьому в 17 центральних органах виконавчої влади відповідні функції здійснюються взагалі одним спеціалістом.

Представники органів виконавчої влади, які брали участь у **регіональних фокус-групах**, до причин недостатньої ефективності публічних консультацій відносили недоліки у **взаємодії підрозділів з питань комунікацій з громадськістю та** іншими структурними підрозділами органів влади. **Наприклад, зверталась увага на те, що** працівники підрозділів з питань взаємодії з громадськістю часто не мають достатнього рівня знань з питань, винесених на консультації, тоді як службовці підрозділів, які володіють відповідними знаннями, недостатньо ефективно співпрацюють з ними в частині організації та проведення консультацій із громадськістю. **На думку учасників фокус-груп, негативно впливає на** ефективність консультацій із громадськістю і те, що підрозділи з питань взаємодії з громадськістю у багатьох місцевих органах виконавчої влади входять до складу інших структурних підрозділів (наприклад, управлінь внутрішньої політики), що не сприяє їх належній взаємодії з самостійними структурними підрозділами вищого рівня.

Таким чином, у середньостроковій перспективі варто розглянути можливість посилення фінансового та кадрового забезпечення підрозділів органів виконавчої влади з питань взаємодії із громадськістю. З метою підвищення ефективності взаємодії цих підрозділів з іншими структурними підрозділами органів виконавчої влади **також необхідно** розглянути можливість їх виокремлення в самостійні структурні підрозділи, підпорядковані безпосередньо керівникам відповідних органів виконавчої влади або їх заступникам. **Крім того, існує необхідність** проведення тренінгів, навчальних семінарів та інших подібних заходів з питань взаємодії з громадськістю та публічних консультацій не лише для працівників підрозділів, відповідальних за комунікацію з громадськістю, але і для службовців інших структурних підрозділів органів виконавчої **влади, насамперед – з галузевою спеціалізацією**. Це дозволило б покращити взаємодію між службовцями підрозділів з питань комунікацій із громадськістю та працівниками підрозділів з галузевою (предметною) спеціалізацією при організації і проведенні консультацій з громадськістю.

4.11. Проблеми, пов'язані з формуванням та діяльністю громадських рад при органах виконавчої влади

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики громадським радам при органах виконавчої влади відведено важливу роль в організації і проведенні консультацій з громадськістю. **Зокрема, згідно з** Порядком, пропозиції громадської ради мають враховуватись відповідним органом виконавчої влади при складанні орієнтовного плану консультацій з громадськістю на наступний **рік; громадські** ради наділені правом ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовних планів консультацій, правом на одержання проектів нормативно-правових актів, які виносяться на публічні консультації, та інформаційно-аналітичних матеріалів до них; громадські ради мають залучатись органами виконавчої влади до організації і проведення публічних громадських обговорень тощо.

У той же час, залучення громадських рад до організації та проведення консультацій з громадськістю ускладнюється рядом чинників. **Зокрема, згідно з даними Українського незалежного центру політичних досліджень**, станом на листопад 2011 року громадські ради

не було сформовано при 7% органів виконавчої влади, у тому числі – при окремих центральних органах виконавчої влади (Мінекономрозвитку, Міненерговугілля, МОНмолодьспорту тощо).

„При обласній державній адміністрації фактично створено другу обласну державну адміністрацію під назвою „громадська рада“. Для чого було включати туди 190 членів, які не можуть зібратись і порозумітись?“

„Я вважаю більш ефективною не громадську раду, а спеціалізовану комісію громадської ради. Комісія громадської ради з питань транспорту може працювати з комісією у Львівській міській раді, відповідною комісією Львівської обласної ради, з профільним управлінням обласної державної адміністрації, за потреба – з тією чи іншою комісією районної ради. А робота громадської ради є недостатньо гнучкою, рада – це все і нічого водночас.“

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

„Згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики ми створили при обласній державній адміністрації консультативно-дорадчий орган – громадську раду, але до її складу увійшло багато тих, хто хоче лише мати статус члена громадської ради і нічого більше не робити. 60-70% складу громадської ради – це випадкові люди. Через це консультації з громадськістю стають неефективними, влада не отримує належної експертної оцінки тих чи інших проблем з огляду на непрофесійність багатьох членів громадської ради. Я подаю у розсилку пропозиції обласній державній адміністрації оцінити певний проєкт рішення, а у відповідь від членів ради – тиша.“

„У нашому регіоні в плані кількісного складу громадської ради при обласній державній адміністрації не така вже й погана ситуація. 40 членів громадської ради – це не 150, як в деяких інших громадських радах. Там не було голосування щодо кандидатур до складу ради, включали всіх, хто хотів і був присутнім у залі. Що варто було б відобразити у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики? Я б запропонував встановити певні критерії відбору кандидатур, вимоги до спеціалізації, досвіду роботи тощо. Бо я, наприклад, не можу зрозуміти, що роблять представники Асоціації гри у снукер в громадській раді при Херсонській обласній державній адміністрації.“

(фокус-група у м. Херсоні, 2 березня 2012 р.)

федерації шахів Сумської області, обласної федерації тенісу, обласної федерації автотоспорту, обласної федерації стрільби з лука, обласної федерації Шорінзірю Кенкоккан каратедо, Косікі каратедо, обласної федерації кінного спорту, обласної федерації тхеквондо, Федерації футболу Сумщини тощо. До складу громадської ради при Державному агентстві земельних ресурсів України входить значна кількість представників релігійних організацій (кількість представників цих організацій у складі громадської ради складає 12% від її загального складу): парафії Святого Великомученика Димитрія Солунського Української Православної Церкви, парафії Святого Митрополита Київського Михаїла у Печерському районі м. Києва Української Православної Церкви, Спасо-Преображенського чоловічого

У багатьох випадках до складу громадських рад включались всі запропоновані інститутами громадянського суспільства кандидатури, що призвело до двох основних негативних наслідків: 1) формування громадських рад зі значним, а інколи надмірним кількісним складом²¹, що породило проблеми, пов'язані з відсутністю кворумів для проведення засідань та (або) прийняття рішень, а також ускладнило роботу відповідних громадських рад загалом; 2) включення до складу громадських рад великої кількості представників інститутів громадянського суспільства, які спеціалізуються на вузькому колі питань, і, відповідно, не є зацікавленими в участі у консультаціях з питань, не віднесених до сфери їх спеціалізації. Наприклад, до складу громадської ради при Херсонській обласній державній адміністрації входять представники Федерації шахів Херсонської області, Федерації Снукеру України (Федерації спортивного більярду України?); у складі громадської ради при Сумській облдержадміністрації присутня значна кількість представників спортивних організацій: обласної федерації боксу (представник якої є головою громадської ради), федерації культуризму та спорту Сумської області, обласної федерації з лижних гонок,

²¹ Наприклад, до складу Громадської ради при Міністерстві аграрної політики та продовольства України входить 88 членів, Громадської ради при МЗС України – 165 членів, Громадської ради при Київській держадміністрації – 221 член.

монастиря Київської єпархії Української Православної Церкви, парафії на честь “Афонської ікони Божої Матері” Української

Православної Церкви. Надмірне представництво у складі громадських рад інститутів громадянського суспільства з вузькою спеціалізацією послаблює ефективність та результативність роботи громадських рад, може породжувати проблеми, пов’язані з легітимністю проведення засідань та прийняття громадськими радами рішень, послаблювати рівень підтримки громадських рад органами виконавчої влади, при яких їх створено. Саме особливості персонального складу громадської ради при МЗС України були далеко не останньою причиною того, що до вересня 2011 року громадську раду при МЗС очолював пастор Посольства Божого²².

Окрім відсутності громадських рад при окремих органах виконавчої влади, надмірного кількісного складу деяких рад та „перепредставленості” у складі окремих з них інститутів громадянського суспільства, що спеціалізуються на вузькому колі питань, роль громадських рад в організації та проведенні консультацій послаблюється й іншими чинниками. Зокрема, згідно з розміщеною на сайті „Громадянське суспільство і влада” інформаційною

довідкою про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю, протягом липня – листопада 2011 року окремими центральними органами виконавчої влади (Мінінфраструктури, МНС, МОЗ, Пенсійним фондом тощо) та Донецькою і Тернопільською обласними державними адміністраціями не було розглянуто жодного проекту нормативно-

„Мудрою є та влада, яка розуміє, що консультації з громадськістю можуть бути використані для підвищення якості управлінських рішень. Якщо таке розуміння є, то і консультації є ефективними, і позиції представників громадськості враховуються у тих чи інших актах. Одним з прикладів цього твердження є досвід Донецької області – один голова обласної державної адміністрації був зацікавлений у тісній взаємодії з громадськістю, консультації проводились, якісь пропозиції враховувались, але після призначення іншого голови обласної державної адміністрації, рівень зацікавленості знизився, ефективність консультацій теж, громадська рада при обласній державній адміністрації припинила діяльність шляхом саморозпуску. Тобто ефективність консультацій залежить від того, під яким кутом зору на них дивитись. Практика регіонів суттєво різниться – в одних регіонах громадські ради створюються для консультацій, в інших – для зловживань. Наприклад, з полтавського обласного бюджету на забезпечення функціонування громадської ради було виділено 2 мільйони гривень, як на мене, це – злочин. В інших випадках громадські ради отримують мінімальне фінансування, а їх пропозиції нікому не потрібні. Не повинно бути крайнощів, має бути інтерес тих людей, які прийшли у громадську раду.” – до розділу про громадські ради.

„Якщо на засідання громадської ради приходить в кращому випадку начальник відділу, і він по статусу там має бути, то виникає питання: який авторитет цієї громадської ради, і для чого ця рада потрібна взагалі? Яким би генератором ідей не був той чи інший член громадської ради, з цих ідей не буде ніякої користі, доки перша особа в регіоні не скаже: мені потрібна громадська рада, бо вона допомагатиме мені виконувати свої обов’язки. За одного з попередніх „губернаторів” відбувались його зустрічі з громадською радою, малювали якісь моделі, була дискусія. Зараз цього немає.”

„Зараз громадська рада є дуже інертною, бо багато громадських організацій входили туди лише тому, що „так треба”, не розуміючи, чим вони там займатимуться. Хтось думав, що буде викликати начальників управлінь „на килим” і розказувати, що громадська рада буде різати бюджет, ветоувати рішення тощо. Але реальна ситуація виявилась децю іншою. Я думаю, консультації з громадськістю – це інструмент в руках тих, хто реально хоче щось робити. А якщо є бажання працювати, то не обов’язково працювати саме у форматі засідань громадської ради. Можна спільно з обласною державною адміністрацією проводити громадські слухання, круглі столи – і це буде куди більш дієво, ніж працювати у громадській раді.”

(фокус-група у м. Львові, 25 лютого 2012 р.)

„Зараз ми переконуємось у тому, що не можна всі організації, які бажать увійти до складу громадської ради, приймати туди. Ми зайняли позицію: приймаємо до складу тільки ті організації, які підтвердять дворічний досвід роботи. Треба також розглядати кандидатуру запропонованого організацією представника, бо організація може бути відомою, але її представник як фахівець не сприймається. Крім того, громадська організація повинна спеціалізуватись на тих питаннях, які відносяться до предмету компетенції ради. Наприклад, якщо релігійна організація хоче працювати у сфері ветеринарної медицини, то виникнуть питання щодо її компетентності. Також варто враховувати й статус організації – працює вона на всеукраїнському рівні, на рівні міста чи району у місті. Ніяких обмежень щодо цього законодавством не передбачено, як наслідок – у нас в складі громадської ради 27 районних організацій, рівень професіоналізму яких є не дуже високим.”

(фокус-група за представниками інститутів громадянського суспільства у м. Києві, 6 березня 2012 р.)

²² Кириченко І. Громадські ради: гора народила мишу? // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. - № 41; http://dt.ua/SOCIETY/gromadski_radi_gora_narodila_mishu-91350.html

правового акта. Формування деяких громадських рад здійснювалось за активної участі органів виконавчої влади, при яких вони утворювались. У результаті було сформовано лояльний до відповідних органів склад рад, що значною мірою послабило їх роль в організації та проведенні публічних консультацій²³, призвело до перетворення відповідних громадських рад в інструмент легітимації певних рішень.

Посилення ролі громадських рад в організації та проведенні консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю потребує створення громадських рад при всіх органах виконавчої влади, встановлення на законодавчому рівні обмежень граничного кількісного складу громадських рад (наприклад, на рівні 20-30 членів) або обмежень щодо представництва у складі рад організацій з подібними сферами спеціалізації, визначення безпосередньо у законі чи іншому нормативно-правовому акті наслідків порушення встановлених процедур організації та проведення консультацій з громадськістю, у тому числі в частині залучення до організації і проведення консультацій громадських рад при органах виконавчої влади.

Розділ V. Зарубіжний досвід у сфері публічних консультацій

На рівні ЄС загалом та в окремих країнах-членах Європейського Союзу зокрема напрацьовано ґрунтовний досвід проведення публічних консультацій, який може бути врахований у процесі вдосконалення національного законодавства, яким визначено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також практики його застосування. Йдеться насамперед про механізми забезпечення прозорості процесу консультацій, стимулювання участі зацікавлених сторін у консультаціях, підходи до визначення предмету консультацій, до підготовки звітів за результатами їх проведення, а також врахування пропозицій учасників процесу консультацій. У цьому розділі дослідження наведено загальний огляд практики проведення консультацій Європейською комісією, а також урядами чотирьох країн ЄС – Великобританії, Данії, Нідерландів та Німеччини. Вибір саме цих країн обумовлений суттєвими відмінностями між ними в плані підходів до правового регулювання публічних консультацій (в окремих з них відповідне законодавство відсутнє взагалі або має рамковий характер), формами проведення консультацій (в Німеччині та Нідерландах перевага віддається традиційним формам консультацій, тоді як в Данії спостерігається розширення сфери застосування електронних консультацій), способами залучення зацікавлених сторін у процес консультацій тощо.

5.1. Огляд практики проведення консультацій на рівні ЄС

Політика ЄС у сфері консультацій загалом пройшла три етапи розвитку. На першому етапі (закінчився у середині 1980-х рр.) консультації в основному проводились у формі двосторонніх та багатосторонніх зустрічей, експертних обговорень; ці заходи проводились нерегулярно і стосувались переважно вузькоспеціалізованих проблем; до участі у них залучались великі асоціації, що представляли інтереси торговельних та промислових підприємств, фермерських господарств, а також профспілки, об'єднання роботодавців та експерти у галузі економіки. На другому етапі (1985-2001 рр.) на рівні офіційних документів поняття „консультацій” поступово було замінено поняттям „партнерства”. Характерними особливостями цього етапу стало налагодження соціального діалогу (офіційно

²³ Кириченко І. Громадські ради: гора народила мишу? // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. - № 41; http://dt.ua/SOCIETY/gromadski_radi_gora_narodila_mishu-91350.html

інституціоналізований Маастрихтським договором 1992 р.), більш широке залучення до консультацій груп „загальних інтересів”, насамперед громадських організацій (які почали активно залучатись до консультацій з питань політики у сфері прав людини, прав жінок, прав споживачів та проблем довкілля), зміщення акцентів у роботі Європейської комісії з напрацювання якісних документів і пропозицій на роз’яснення громадськості суті політики у тій чи іншій сфері з метою посилення її підтримки (не в останню чергу це було зумовлено негативними результатами референдуму щодо Маастрихтського договору в Данії), впровадження фінансування окремих програм неурядових організацій, стимулювання об’єднання неурядових організацій в коаліції та створення багатосторонніх форумів, що проводились на періодичній основі (наприклад, Європейський форум соціальної політики), посилення рівня прозорості підготовки і прийняття політичних документів та нормативно-правових актів. Третій етап розвитку процедур консультацій припадає на період після прийняття Білої книги європейського врядування (див. нижче). Поняття „партнерства” на офіційному рівні було замінено поняттям „демократії участі” (participatory democracy), а інструменти проведення консультацій – суттєво розширені (у тому числі за рахунок запровадження он-лайн консультацій)²⁴. В останні роки спостерігається тенденція активного залучення до консультацій не лише інституціоналізованих об’єднань та лобістських груп, але і окремих громадян країн-членів Євросоюзу.

Основні принципи і стандарти публічних консультацій в ЄС закріплено у ряді документів – Білій книзі європейського врядування²⁵, Повідомленнях Європейської Комісії „У напрямі зміцнення культури консультацій та діалогу. Загальні принципи і мінімальні стандарти консультацій Комісії із зацікавленими сторонами”²⁶, „Європейське врядування: краще законотворення”²⁷, „Про інтерактивне вироблення політики”²⁸, „Оцінка впливу”²⁹, „Про збір та використання експертних висновків Комісією: принципи та керівні роз’яснення „Вдосконалення бази знань для кращої політики”³⁰, „Діалог з асоціаціями регіональних та місцевих влад щодо формулювання політики Європейського Союзу”³¹ тощо. У Білій книзі європейського врядування закріплено основні напрями покращення діяльності інститутів ЄС на основі принципів належного врядування (good governance), зокрема принципів участі, прозорості, підзвітності, ефективності, послідовності, пропорційності та субсидіарності. У відповідності до цих принципів європейські інститути мають функціонувати прозоро, інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; при висвітленні своєї діяльності використовувати мову, зрозумілу

²⁴ Див.: Christine Quittkat, and Barbara Finke. The EU Commission Consultation Regime. p. 187-190 in: Beate Kohler-Koch, Dirk De Bièvre, William Maloney (Eds.): *Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges*. Mannheim: 2008; http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/BookSeries/Volume_Five/Chapter08_Quittkat_Finke.pdf

²⁵ COM(2001) 428 final. Commission of the European Communities. European Governance. A White Paper, Brussels, 25.7.2001; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

²⁶ COM(2002) 704 final. Commission of the European Communities. Communication from the Commission “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, Brussels, 11.12.2002; http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

²⁷ COM(2002) 275 final. Commission of the European Communities. Communication from the Commission “European Governance: Better Lawmaking”, Brussels, 5.6.2002; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:EN:PDF>

²⁸ C(2001) 1014 final. Commission of the European Communities. Communication from the Commission on Interactive Policy Making, Brussels, 3.4.2001.

²⁹ COM(2002) 276 final. Commission of the European Communities. Communication from the Commission on Impact Assessment, Brussels, 5.6.2002; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF>

³⁰ COM(2002) 713 final. Commission of the European Communities. Communication from the Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines “Improving the knowledge base for better policies”, Brussels, 11.12.2002; http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf

³¹ COM(2003) 811 final. Commission of the European Communities. Communication from the Commission “Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of the European Union Policy”, Brussels, 19.12.2003; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:EN:PDF>

Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій Європейською комісією

Загальні принципи консультацій

Принцип участі. Європейська комісія здійснює консультації із залученням якомога більшої кількості заінтересованих сторін щодо ключових питань політики, зокрема – щодо законодавчих пропозицій.

Принципи відкритості та підзвітності. Консультації здійснюються Європейською комісією на основі принципу прозорості – як для безпосередньо залучених у процес консультацій сторін, так і для громадськості в цілому. Прозорість передбачає оприлюднення інформації про питання політики, які опрацьовуються, про механізми, які використовуються для проведення консультацій, про учасників консультацій та причини вибору саме таких учасників, про чинники, які вплинули на прийняття тих чи інших рішень, про інтереси, які представляють учасники консультацій у процесі консультацій, про рівень представленості інтересів через інституції, які беруть участь у консультаціях.

Принцип ефективності. Залучення заінтересованих сторін має відбутись на ранніх етапах формування політики, зокрема на етапі визначення цілей, індикаторів їх досягнення, вибору інструментів досягнення цих цілей.

Принцип послідовності. Європейська комісія забезпечує послідовність та прозорість процесу консультацій, механізми проведення консультацій передбачають можливість подання пропозицій заінтересованих сторін, оцінку політики та її перегляд.

Мінімальні стандарти консультацій

Зрозумілість змісту процесу консультацій. Всі повідомлення, які стосуються процесу консультацій, мають бути чіткими і зрозумілими та повинні містити всю необхідну інформацію для забезпечення отримання відповідей учасників процесу, зокрема виклад передумов, обсягу та цілей процесу консультацій, виклад питань, які мають особливе значення для Комісії, детальну інформацію про зустрічі, слухання, конференції та інші заходи, контактні адреси та граничні строки подання пропозицій, роз'яснення процесу розгляду пропозицій, загальну суть очікуваних пропозицій, опис наступних стадій процесу консультацій, посилання на додаткові інформаційно-аналітичні та інші матеріали.

Залучення зацікавлених сторін. В процесі здійснення консультацій Комісія повинна забезпечувати можливість висловлення зацікавленими групами своїх позицій. До зацікавлених сторін відносяться ті, на яких може вплинути політика, суб'єкти, які братимуть участь в реалізації політики, суб'єкти, цілі діяльності яких передбачають зацікавленість в політиці у відповідній сфері. При виборі учасників консультацій Комісія має враховувати вплив політики на суміжні сфери, необхідність врахування особливого досвіду, технічних знань тощо, необхідність врахування інтересів неорганізованих груп, досвід участі учасників у попередніх консультаціях, необхідність забезпечення балансу інтересів (наприклад, залучення представників як великого, так і малого бізнесу, груп, які представляють інтереси значної частини суспільства та невеликих організацій тощо).

Оприлюднення інформації. Комісія повинна забезпечувати належний рівень публічності консультацій та пристосовувати способи донесення інформації про консультації до потреб всіх зацікавлених груп. Єдиним загальноєвропейським Інтернет-порталом для оприлюднення інформації про консультації є портал „Твій голос в Європі” (Your Voice in Europe). Використання цього способу оприлюднення інформації не виключає поширення інформації про консультації в інший спосіб, наприклад шляхом розповсюдження прес-релізів, через пошту розсилку тощо.

Достатній час для планування та проведення консультацій. Європейська комісія повинна виділяти достатній час для планування консультацій та отримання відповідей та коментарів від зацікавлених сторін. Наприклад, на прийом письмових відповідей та коментарів має відводитись не менше 8 тижнів, а на підтвердження участі у публічних заходах – не менше 20 робочих днів (ці строки можуть бути скорочені лише у крайніх випадках, наприклад, коли учасникам вже було надано можливість висловити свою позицію на попередніх етапах консультацій).

Підтвердження отримання пропозицій та оприлюднення інформації про результати консультацій. В залежності від кількості залучених учасників та наявних ресурсів, підтвердження отримання пропозицій може здійснюватись індивідуально (наприклад, шляхом надсилання повідомлення електронною поштою) або колективно (розсилкою електронною поштою за переліком адрес, через сайт „Твій голос в Європі” тощо). Отримані пропозиції мають аналізуватись з метою виявлення можливості та меж їх врахування, оприлюднюватись на сайті „Твій голос в Європі”; Європейська комісія повинна інформувати суб'єктів подання пропозицій та громадськість в цілому про результати розгляду таких пропозицій.

Джерело: Повідомлення Європейської комісії від 11.12.2002 р. „У напрямі зміцнення культури консультацій та діалогу. Загальні принципи і мінімальні стандарти консультацій Комісії із заінтересованими сторонами”.

пересічним громадянам (принцип відкритості), забезпечувати участь зацікавлених сторін на всіх етапах вироблення політики – від напрацювання концепцій до реалізації прийнятих рішень (принцип участі), роз'яснювати зміст своєї діяльності та брати на себе відповідальність за її результати (принцип підзвітності), формувати політику на основі чітко визначених цілей, оцінки майбутнього впливу та попереднього досвіду (принцип ефективності), реалізовувати політику та здійснювати свою діяльність послідовно та зрозуміло (принцип послідовності); визначати рівень вироблення політики та здійснення діяльності (рівень ЄС чи рівень держав-членів ЄС), а також інструменти досягнення поставлених цілей на основі принципу відповідності цілям, що мають бути досягнуті (принципи пропорційності та субсидіарності). Оскільки діяльність інститутів ЄС тісно пов'язана з функціонуванням органів влади країн-членів (як на центральному, так і на регіональному і місцевому рівнях), у Білій книзі наголошується на необхідності впровадження цих принципів не лише на рівні інститутів ЄС, але і на рівні окремих держав-членів. Положення Білої книги було конкретизовано у Повідомленні Європейської комісії від 11.12.2002 р. (див. вставку). Зокрема, Повідомленням було уточнено зміст загальних принципів консультацій, закріплених у Білій книзі, а також визначено мінімальні стандарти консультацій. Не вдаючись до

аналізу інших документів Європейської комісії, якими визначено загальні стандарти проведення публічних консультацій, варто розглянути основні форми проведення консультацій, які застосовуються на рівні ЄС.

На рівні ЄС консультації із зацікавленими сторонами проводяться у різних формах. Нижче наведено загальну характеристику цих форм³².

Консультації з експертами у формі семінарів та експертних груп. Цей формат застосовується для консультацій щодо особливо складних проблем; участь у семінарах та засіданнях експертних груп беруть науковці та експерти у певній галузі знань, а також, як правило, один з членів Комісії, відповідальний за відповідний напрям політики ЄС. Представники організацій громадянського суспільства до участі у роботі експертних груп та семінарах залучаються рідко; при цьому перелік залучених організацій, як правило, зводиться до бізнес-асоціацій та профспілок. З початку 2001 року практика проведення консультацій саме у цьому форматі набула особливого поширення (хоча серед експертів відсутній єдиний погляд на причини розширення сфери застосування консультацій у цій формі). На відміну від 1990-х років, коли інформація про проведення семінарів та експертних груп була фактично закритою, з 2000-х років інформація про відповідні заходи та їх учасників оприлюднюється в мережі Інтернет. З метою підвищення рівня прозорості консультацій у формі засідань експертних груп у 2004 р. було створено Реєстр експертних груп. Цей реєстр є публічним; у ньому міститься інформація про всі формальні та неформальні групи, які утворюються для проведення консультацій Комісією чи її службами, завдання цих груп та їх склад. Щоправда, прозорість проведення консультацій у формі засідань робочих груп певною мірою зменшує відсутність чітких та об'єктивних критеріїв відбору їхніх членів.

Консультації із зацікавленими сторонами у формі форумів. Одним із інструментів проведення консультацій є консультації у форматі постійнодіючих форумів. Як і до консультацій з експертами, до участі у роботі форумів залучається обмежена кількість учасників (критерії відбору яких законодавчо також не визначено). Основна відмінність форумів від експертних груп полягає у тому, що останні створюються переважно для консультацій щодо певної проблеми (тобто *ad hoc*), а самі експерти не обов'язково мають належати до зацікавлених сторін. Основною метою діяльності форумів є постійний обмін позиціями між зацікавленими сторонами та поширення інформації про кращі практики у певній сфері політики ЄС. До прикладів форумів можна віднести Пенсійний форум, який створювався на підставі рішення Європейської комісії з метою проведення Комісією консультацій з проблем, пов'язаних із пенсійним забезпеченням, та напрямів їх вирішення, а також Європейський багатосторонній форум з питань корпоративної соціальної відповідальності (створений у 2002 р. з метою підвищення рівня обізнаності учасників форуму та суспільства в цілому щодо проблем корпоративної соціальної відповідальності, а також налагодження діалогу щодо корпоративної соціальної відповідальності між бізнесом, профспілками, організаціями громадянського суспільства та іншими зацікавленими сторонами). До участі у форумах залучаються переважно т.зв. „парасолькові” організації, які діють на загальноєвропейському рівні. При цьому у складі форумів зазвичай забезпечується баланс інтересів учасників. Наприклад, до складу координаційного комітету Європейського багатостороннього форуму з питань корпоративної соціальної відповідальності входила однакова кількість представників від Європейської конфедерації профспілок, Союзу конфедерацій промисловців та роботодавців Європи, Європейської бізнес-мережі з питань корпоративної соціальної відповідальності та Платформи європейських соціальних

³² Інформація щодо форм консультацій (окрім електронних консультацій) наводиться за: Christine Quittkat, and Barbara Finke. The EU Commission Consultation Regime. p. 183-222 in: Beate Kohler-Koch, Dirk De Bièvre, William Maloney (Eds.): *Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges*. Mannheim: 2008; http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/BookSeries/Volume_Five/Chapter08_Quittkat_Finke.pdf

неурядових організацій. Форуми здійснюють свою діяльність шляхом проведення засідань та організації круглих столів з більш спеціалізованих питань.

Двосторонні консультації з окремими організаціями. Ще однією формою консультацій, які проводяться Європейською комісією, є консультації з окремими неурядовими організаціями. Наприклад, в рамках реалізації Плану дій по боротьбі з дискримінацією Європейською комісією Європейська комісія в ході реалізації Плану співпрацювала з рядом „парасолькових” організацій загальноєвропейського рівня (Європейською платформою людей похилого віку, Міжнародною асоціацією геїв та лесбіянок, Європейською мережею проти расизму, Європейським форумом людей з особливими потребами, Європейським союзом сліпих, Європейським союзом глухих тощо), залучаючи їх до консультацій з питань протидії дискримінації та надаючи їм відповідне фінансування.

Консультації у формі конференцій. На відміну від попередніх форм консультацій, орієнтованих на обмежену кількість учасників, перелік яких визначається Європейською комісією самостійно, конференції передбачають залучення до участі в них необмеженого кола зацікавлених сторін. Зазвичай, консультації у формі конференцій проводяться з метою збору фактичної інформації щодо певних проблем, вивчення рівня підтримки ініціатив інституцій ЄС чи популяризації таких ініціатив.

Електронні консультації. Для проведення електронних консультацій Європейською комісією було створено єдиний веб-портал – „Твій голос в Європі” (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm). Перелік питань, щодо яких консультації можуть проводитись в електронній формі, правовими актами ЄС чітко не визначено. У той же час, з 2000 року спостерігається постійна тенденція до збільшення кількості електронних консультацій: якщо у 2000 році було проведено 9 електронних консультацій, то у 2011 році – 130.

Предметом електронних консультацій можуть бути різні питання. Наприклад, у 2011 році Європейською комісією проводились електронні консультації щодо шляхів зменшення викидів вуглекислого газу транспортними засобами, опитування щодо структури, змісту та зручності користування веб-сайтом Єврокомісії з питань охорони здоров'я, консультації з питань ефективності застосування та проблемних аспектів законодавства ЄС щодо якості повітря, консультації щодо негативних наслідків для здоров'я штучних джерел освітлення, щодо розвитку фондів соціального інвестування, вільного переміщення робочої сили, азартних ігор в мережі Інтернет, майбутніх інвестиційних відносин між ЄС та КНР, майбутньої долі податку на додану вартість, перегляду окремих найбільш важливих правових актів ЄС. На відміну від України, в ЄС на консультації виносяться не стільки проекти певних актів, скільки документи стратегічного характеру, питання, пов'язані з доцільністю перегляду чи прийняття законодавчих актів у певній сфері, механізмами реалізації прийнятих рішень, а також проблеми особливої складності, які торкаються багатьох соціальних груп.

На веб-сайті „Твій голос в Європі” інформація про електронні консультації розміщується із зазначенням назви документа, сфери політики (при цьому передбачена можливість пошуку документів за певною сферою політики), дати завершення консультацій та додаткової інформації. У рубриці „Додаткова інформація” розміщується інформація про цільову групу винесеного на обговорення документа, цілі консультації та цілі документа (щодо особливо складних чи великих за обсягом документів), строк проведення консультації, суб'єктів та спосіб подання пропозицій, посилання на текст документа, винесеного на консультації,

посилання на додаткову інформацію, пов'язану з документом, контакти відповідної служби Єврокомісії, інформація про попередні консультації (якщо такі проводились³³). Після завершення консультації ця рубрика перейменовується (follow-up) і у ній розміщується інформація про інші заходи з обговорення документа після електронних консультацій (конференції тощо), про загальну кількість отриманих пропозицій, повний виклад кожної пропозиції, перелік учасників консультації, звіт за результатами узагальнення пропозицій (обсяг такого звіту може бути досить значним, наприклад, понад 100 сторінок³⁴), заплановані подальші кроки за результатами консультацій³⁵.

Форми надання пропозицій під час електронних консультацій можуть бути різними. Наприклад, в одних випадках учасникам консультацій пропонується заповнити он-лайн анкету, обравши один із запропонованих розробниками анкети варіантів відповіді на включене до анкети запитання³⁶. Цей спосіб консультацій застосовується, як правило, для попереднього вивчення певних проблем, обговорення документів стратегічного характеру та з'ясування громадської думки щодо них. У такий спосіб, наприклад, проводились консультації щодо проекту Стратегії розвитку відновлюваних джерел енергії³⁷. В інших випадках учасники консультацій мають заповнити опитувальну анкету з відкритими варіантами відповідей³⁸ та надіслати її за вказаною на веб-сайті „Твій голос в Європі” адресою електронної пошти. Цей спосіб збору пропозицій використовується для виявлення позицій зацікавлених сторін щодо певного питання чи певних проблем політики, можливих економічних та інших наслідків впровадження політики для зацікавлених сторін, можливих шляхів забезпечення реалізації прийнятих рішень на рівні ЄС та на рівні країн-членів тощо. Консультації з окремих питань (наприклад проблемних аспектів та ефективності застосування права ЄС щодо якості повітря) поєднували обидва способи надання пропозицій: громадянам надавалась можливість заповнити он-лайн анкету із закритими переліками варіантів відповідей, тоді як незалежні експерти, представники галузевих асоціацій, профспілок, органів влади, суб'єкти підприємницької діяльності та інші зацікавлені суб'єкти мали можливість самостійно сформулювати позиції щодо конкретних питань³⁹. Мінімальними стандартами консультацій Єврокомісії передбачено восьмитижневий строк для надання письмових пропозицій щодо документів, винесених на консультації. Разом з тим, у зв'язку із збільшенням кількості консультацій цей строк в окремих випадках є меншим за 30 днів⁴⁰. Щоправда, скорочення строків подання пропозицій все одно є скоріше винятком, аніж усталеною практикою – для документів стратегічного характеру або проектів, які передбачають внесення кардинальних змін у правове регулювання певних суспільних відносин, строк проведення консультацій може становити близько 3 місяців⁴¹.

На увагу заслуговує той факт, що в ЄС приділяється особлива увага розкриттю інформації про те, чиї і які саме інтереси представляють суб'єкти подання пропозицій в рамках електронних консультацій. З метою розкриття такої інформації Європейською комісією створено Реєстр

³³ Див., наприклад: http://ec.europa.eu/transport/passengers/consultations/2012-03-11-apr_en.htm

³⁴ Див., наприклад: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenihr_o_035.pdf;
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/securities/extended_summary_responses_en.pdf

³⁵ Див., наприклад: http://ec.europa.eu/environment/consultations/abs_results_en.htm

³⁶ Див., наприклад: <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=EUcitizenship3&lang=en>

³⁷ Див., наприклад: http://ec.europa.eu/energy/renewables/consultations/20120207_renewable_energy_strategy_en.htm

³⁸ Див., наприклад: <http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/abs.zip>

³⁹ Див., наприклад: http://ec.europa.eu/environment/consultations/air_en.htm

⁴⁰ Див., наприклад: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/capitalbuffer_en.htm;
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/mad_en.htm

⁴¹ Див., наприклад: http://ec.europa.eu/transport/passengers/consultations/2012-03-11-apr_en.htm;
http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_en.html;
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/transparency_en.htm

представництва інтересів або Реєстр прозорості (Interest Representative Register/Transparency Register⁴²). Реєстрація учасників консультацій є добровільною, здійснюється через веб-сайт Реєстру і вважається завершеною після підписання учасником Кодексу поведінки представників інтересів. Реєструватись можуть будь-які організації та самозайняті особи, які здійснюють діяльність з метою прямого або опосередкованого впливу на формування чи реалізацію політики або прийняття рішень інституціями ЄС (у тому числі і Європейським парламентом). Зареєстрований учасник консультації отримує декілька переваг: 1) у разі проведення публічних консультацій у сферах політики, визначених учасником при його реєстрації в Реєстрі, Європейська комісія надсилає йому електронною поштою повідомлення про початок консультацій; 2) пропозиції зареєстрованих учасників консультацій публікуються окремо від пропозицій незареєстрованих учасників консультацій; 3) реєстрація є обов'язковою передумовою видачі особі довгострокової перепустки до приміщень Європарламенту (тобто без реєстрації особа не може отримати довгострокову перепустку до приміщень Європарламенту взагалі). Станом на 15 березня 2012 року до Реєстру було включено 4807 суб'єктів, у тому числі 164 самозайнятих особи, 2280 лобістських організацій, 1393 неурядові організації, 296 аналітичних центрів, дослідницьких та наукових установ, 33 релігійні організації, 250 організацій, що представляють органи влади⁴³.

5.2. Огляд практики проведення публічних консультацій в окремих країнах ЄС

В практиці проведення консультацій окремих країн ЄС поступово формується тенденція до формалізації процедур консультацій на законодавчому рівні, поступової відмови від проведення консультацій у формі засідань консультативно-дорадчих органів (комітетів, рад тощо), розширення сфери використання інформаційно-комунікаційних технологій для проведення консультацій (створення окремих веб-порталів з можливістю подання пропозицій в електронній формі), більш широкого залучення зацікавлених сторін та підвищення рівня прозорості процесу консультацій в цілому. Загалом, тенденції розвитку процедур консультацій в окремих країнах ЄС відтворюють тенденції, які спостерігаються на рівні ЄС. Не в останню чергу це пов'язано із скороченням строків проведення консультацій та збільшенням їх кількості (у тому числі за рахунок необхідності проведення консультацій не лише з питань національного значення, але й питань, пов'язаних з політикою ЄС в цілому), потребою у більш якісному регулюванні, яке б враховувало позиції якомога більшої кількості зацікавлених сторін. Нижче наведено огляд процедур і практики проведення публічних консультацій в окремих країнах Європейського Союзу. При підготовці огляду використано звіти Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)⁴⁴.

Великобританія. Загальні стандарти проведення публічних консультацій між урядом та зацікавленими сторонами визначено Кодексом практики консультацій⁴⁵. Засади взаємодії уряду з органами місцевого самоврядування при виробленні загальнодержавної політики регламентується окремою угодою від 12 березня 2007 р. (Central-Local Concordat⁴⁶), а з організаціями третього сектору - т.зв. „Компактом” (The Compact⁴⁷). Закріплені Кодексом стандарти зводяться до наступного: 1) консультації повинні проводитись на етапі виникнення можливості впливу на політику; 2) як правило, консультації повинні здійснюватись протягом не менш як 12 тижнів; 3) у документах, пов'язаних з проведенням консультацій, має чітко

⁴² Адреса веб-сайту Реєстру в мережі Інтернет: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm

⁴³ Див.: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView>

⁴⁴ Див.: http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_34141_44216500_1_1_1_1,00.html

⁴⁵ HM Government. The Code of Practice on Consultation; <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>

⁴⁶ Див.: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/601000.pdf>

⁴⁷ Див.: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/The%20Compact.pdf>

роз'яснюватись процес консультацій, суть пропозицій, сфера впливу пропозиції, її позитивні та негативні наслідки; 4) способи проведення консультацій повинні забезпечувати можливість участі у них зацікавлених груп; 5) витрати на проведення консультацій повинні бути пропорційними їх ефективності; 6) всі отримані в процесі консультацій пропозиції повинні бути проаналізовані, а учасники консультацій – поінформовані про результати розгляду їхніх пропозицій; 7) службовці, відповідальні за проведення консультацій, повинні отримувати роз'яснення з метою забезпечення ефективності консультацій та ділитись досвідом їх проведення з колегами. Кодексом закріплено не лише стандарти проведення публічних консультацій, але і роз'яснено їх зміст. Консультаціями у розумінні Кодексу не вважається оприлюднення урядом інформації та роз'яснень, яке не передбачає зворотного зв'язку з потенційно зацікавленими сторонами, а також неформальні переговори із зацікавленими сторонами, що мають на меті збір фактичних даних з відповідної проблематики і передують офіційним консультаціям. Попри те, що Кодексом закріплено досить детальні роз'яснення кожного з семи стандартів проведення консультацій, ОЕСР наголошує на тому, що на практиці далеко не всі ці стандарти дотримуються міністерствами. Так, опитані ОЕСР учасники консультацій відзначали, що час для проведення консультацій та їх форми не завжди обираються вдало (наприклад, в окремих випадках перевага віддається збору письмових пропозицій, тоді як більш ефективним було б проведення публічних обговорень з відповідних питань; не в останню чергу це пов'язано з тим, що міністерства та пов'язані з ними інституції мають можливість обирати форми консультацій на власний розсуд); у деяких випадках порушується 12-тижневий строк проведення консультацій (можливість скорочення цього строку передбачена безпосередньо Кодексом; однак підстави для зменшення строків консультацій визначено нечітко); при врахуванні пропозицій особлива увага відводиться позиціям бізнес-асоціацій, тоді як пропозиції менш впливових учасників консультацій у ряді випадків ігноруються. Учасники консультацій також критикували практику залучення до консультацій т.зв. „парасолькових” організацій (замість безпосереднього залучення до консультацій їхніх членів). Критика пояснювалась тим, що позиція „парасолькової” організації далеко не завжди відображує позиції всіх її членів; відповідно – проведення консультацій безпосередньо з членами такої організації дозволяло б забезпечити представлення більш широкого спектру позиції щодо питань, винесених на консультації. До недоліків практики проведення консультацій також було віднесено відсутність єдиного веб-порталу, на якому оприлюднювалася б вся інформація, пов'язана з проведенням консультацій (оголошення, документи, пропозиції, результати їх розгляду). Щоправда, попри відсутність єдиного веб-порталу електронних консультацій, практично всі урядові департаменти проводять консультації на власних веб-сайтах.

Данія. Процедура проведення публічних консультації в Данії визначається не законом, а традиціями та Роз'ясненням Міністерства юстиції щодо якості регулювання, яким визначено загальні стандарти підготовки проектів нормативно-правових актів. Оцінюючи практику проведення консультацій в Данії, ОЕСР свого часу наголошувала на необхідності заміни неформальних процедур консультацій формалізованими процедурами, що на думку ОЕСР мало б забезпечити вищий рівень залучення потенційно зацікавлених сторін до процесу консультацій, підвищити рівень їх прозорості та уніфікувати практику проведення консультацій, напрацьовану різними міністерствами (оскільки така практика сформувалась сама по собі, кожним окремо взятим міністерством застосовуються власні підходи до організації та проведення консультацій). Згідно з існуючою практикою, на консультації із зацікавленими сторонами виносяться вже готові документи – проекти законів, підзаконних актів, стратегії політики у певній сфері, проекти роз'яснень, технічні стандарти тощо. Консультації проводяться у різних формах – у формі засідань робочих груп („підготовчих

комітетів”), які створюються ad hoc для збору та вивчення інформації, необхідної для підготовки того чи іншого документа або проекту акта (до участі у роботі таких комітетів залучаються всі потенційно зацікавлені сторони, хоча на законодавчому рівні критерії відбору учасників не визначено), постійних комітетів (наприклад, Комітету з питань регулювання ЄС), у формі публічних слухань, письмових консультацій, переговорів із соціальними партнерами (профспілками та об'єднаннями роботодавців) в рамках діяльності Національної ради праці при Міністерстві соціальної політики, прямого інтерв'ювання для з'ясування потреб зацікавлених сторін (у цьому форматі, наприклад, у 2007 р. проводились консультації з компаніями щодо шляхів та механізмів зменшення адміністративного навантаження на підприємства), електронних консультацій. Для проведення електронних консультацій в Данії у 2005 році було створено окремий веб-портал (www.borger.dk). Оприлюднення оголошень про початок консультацій, проектів актів й інших документів, винесених на консультації, на цьому порталі є обов'язковим, хоча багато міністерств розміщують інформацію, пов'язану з проведенням консультацій, на своїх власних веб-сайтах. Як правило, строк надсилання пропозицій до оприлюднених на веб-порталі документів становить 3-4 тижні. Скорочення цього строку, як і відмова від оприлюднення документа на веб-порталі, допускаються лише у виняткових випадках; причини скорочення строків або відмови від проведення консультацій мають зазначатись у пояснювальних записках до проектів нормативно-правових актів чи інших документів, які мають ухвалюватись міністерствами, урядом або парламентом. Окрім оголошень про початок консультацій (у яких мають зазначатись строки проведення консультацій) та текстів винесених на консультації документів, на веб-порталі оприлюднюється перелік суб'єктів, залучених до консультацій, всі отримані від них пропозиції, пояснювальні записки до проектів актів (у записках наводиться загальна інформація про проведені консультації та їхні результати).

Нідерланди. В Нідерландах публічні консультації протягом тривалого часу здійснювались у двох основних формах – у формі консультацій з експертами щодо певних найбільш складних проблем, пов'язаних з формуванням політики у певній сфері, та у формі засідань консультативно-дорадчих органів, до участі в роботі яких залучаються зацікавлені сторони. Останні функціонують або на підставі конституції чи законів (наприклад, Державна Рада та Соціально-економічна рада) або за усталеною управлінською практикою. Суть цієї практики полягає в тому, що для підготовки стратегічних документів чи проектів нормативно-правових актів міністерства завжди утворюють консультативно-дорадчі органи (які по суті є робочими групами), які припиняють свою діяльність після ухвалення відповідного документа чи акта. У той же час, з 1976 року відбувається поступовий відхід від усталених практик консультацій. Так, кількість консультативно-дорадчих органів, починаючи з 1976 року, невпинно зменшується (наприклад, у 1976 році функціонував 491 дорадчий орган, тоді як у 1993 році - 108); Закон про дорадчі органи 1996 року звільнив уряд від обов'язку проведення консультацій з цими органами. Основними причинами цього стали „негнучкість” консультацій у цьому форматі – оскільки уряд завжди намагався знайти консенсус з членами дорадчих органів, тривалість процесу підготовки одного закону (від розроблення до прийняття) складала у середньому сім років; лобювання членами консультативних органів вузькокорпоративних інтересів та втрата такими органами представницької природи (зокрема через зменшення кількості членів профспілок); звуження рівня самостійності уряду у прийнятті рішень за рахунок блокування його ініціатив дорадчими органами. В 2008 році у Нідерландах розпочато експеримент з проведення консультацій в мережі Інтернет. В рамках цього експерименту кожне міністерство мало визначити приблизно 10% проектів актів (до яких у першочерговому порядку мали включатись проекти, спрямовані на зменшення адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання), які мали виноситись на

електронні консультації, оприлюднювати на власному сайті повідомлення про початок консультацій, суть винесених на консультації проектів, перелік питань, на які мали дати відповідь учасники консультацій, строк надання пропозицій (від 4 до 12 тижнів), звіти про результати консультацій.

Німеччина. В Німеччині порядок проведення публічних консультацій на законодавчому рівні врегульовано лише рамково. Зокрема, параграфом 47 Спільного регламенту федеральних міністерств⁴⁸ передбачено, що проекти законів вже на ранніх етапах їхньої підготовки мають надсилатись органам земель, національним асоціаціям органів місцевого самоврядування та представникам земель у федеральному парламенті. Цим же параграфом Спільного регламенту передбачена можливість надсилання законопроектів на розгляд загальнонаціональних, т.зв. „парасолькових” організацій та окремих експертів. Щоправда, поширення законопроектів не допускається у випадку, якщо одне із зацікавлених міністерств не погодило концептуальні положення законопроекту, або якщо уряд не надав згоди на таке поширення (необхідність отримання згоди передбачена лише для проектів „особливої політичної важливості”). Пунктом 3 параграфу 47 Спільного регламенту федеральним міністрам надано право самостійно визначати строки надання пропозицій щодо законопроектів, межі проведення консультацій, перелік залучених до консультацій учасників. Разом з тим, попри фактичну відсутність будь-яких вимог до організації та проведення консультацій, федеральні міністерства зазвичай проводять консультації із зацікавленими сторонами, намагаючись досягнути консенсусу щодо проектів рішень (що на практиці призводить до проведення консультацій у декілька етапів). В основному це пов'язано з тим, що суть та результати проведених консультацій мають зазначатись в аналізі регуляторного впливу акта та пояснювальній записці до законопроекту. Якщо перед поданням законопроекту до парламенту консультації щодо нього проведено не було, це може призвести до критики проекту з боку політичних опонентів та ускладнити його проходження в парламенті. Саме тому за результатами аналізу практики проведення публічних консультацій в Німеччині ОЕСР дійшла висновку про те, що попри відсутність в країні належного правового регулювання консультацій існуючі процедури консультацій дозволяють забезпечити врахування пропозицій їх учасників. При цьому ОЕСР рекомендувала Федеральному уряду передбачити у законодавстві обов'язковість проведення консультацій на федеральному рівні; закріпити мінімальні вимоги до тривалості консультацій, їх предмету та обсягу; створити єдиний веб-портал для проведення консультацій щодо проектів актів федерального рівня; розглянути можливість оприлюднення пропозицій, отриманих в ході консультацій; забезпечити оприлюднення планів законотворчої діяльності. Значною мірою ці рекомендації не було виконано і досі. У 2008-2010 роках Федеральним урядом на окремому веб-сайті (<http://www.e-konsultation.de/>) було проведено декілька електронних консультацій щодо документів стратегічного характеру та окремих законопроектів, однак з липня 2010 року нові урядові ініціативи на цьому веб-сайті не оприлюднювались.

Як видно з наведених прикладів, практики проведення консультацій у європейських країнах суттєво різняться. Уряди окремих з цих країн (наприклад, Нідерландів та Німеччини) віддають перевагу неформальним консультаціям та консультаціям у традиційних формах (у формі засідань консультативно-дорадчих органів, отримання письмових висновків на проекти актів тощо), які проводяться в межах існуючої управлінської практики, а не на підставі закону. У Великобританії та Данії поступово впроваджуються новітні форми консультацій та напрацьовуються уніфіковані стандарти їх проведення. В Україні загалом

⁴⁸ Див.: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150474/publicationFile/13399/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_23340_de.pdf

створено належну правову базу для проведення ефективних консультацій між органами виконавчої влади та зацікавленими сторонами, однак, на відміну від всіх вищезгаданих країн, в Україні рівень залучення зацікавлених сторін до участі у консультаціях та ступінь врахування їхніх пропозицій при прийнятті рішень є невисоким. За рівнем прозорості проведення консультацій Україна суттєво поступається як Європейському Союзу, так і тим країнам Європи, в яких належна правова основа для проведення публічних консультацій відсутня взагалі.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Результати проведеного дослідження дозволяють зробити наступні висновки:

- Представники інститутів громадянського суспільства загалом добре обізнані з положеннями законодавства, яким визначено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, веб-сайтом „Громадянське суспільство і влада”, способами участі у консультаціях.
- Представники органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства в цілому позитивно оцінюють положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Недоліки Порядку відносяться до найменш значущих причин неефективності консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю. Невиконання органами виконавчої влади низки вимог Порядку учасники фокус-груп вбачають у відсутності дієвих механізмів забезпечення його виконання.
- Загальна кількість консультацій з громадськістю, які проводяться органами виконавчої влади, в цілому є невисокою (до 10 консультацій на рік; у більшості випадків до 3-5). Цей висновок підтверджується як результатами експертних опитувань щодо практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях, так і аналізом інформації, розміщеної на веб-сайтах органів виконавчої влади.
- При організації і проведенні консультацій органи виконавчої влади віддають перевагу опосередкованим, а не прямим формам консультацій. При цьому електронні консультації є неефективними з огляду на відсутність зауважень та пропозицій зацікавлених сторін до переважної більшості проектів нормативно-правових актів, винесених на консультації. Якщо пропозиції в рамках електронних консультацій і подаються, то більшість з них не враховується.
- Разом з тим, на думку більшості учасників опитувань щодо практики проведення консультацій з громадськістю як на центральному, так і на місцевому рівнях, обрані органами виконавчої влади форми проведення консультацій з громадськістю загалом відповідають рівню важливості питань, винесених на обговорення.
- Проекти документів, що виносяться на обговорення, на думку більшості учасників обох експертних опитувань, поширюються серед учасників консультацій завчасно.
- Основними ініціаторами консультацій з громадськістю, на думку учасників експертного опитування, виступають відповідні органи виконавчої влади та громадські ради. Роль представників інститутів громадянського суспільства та інших суб'єктів (без урахування органів виконавчої влади та громадських рад) в ініціюванні консультацій є невисокою, хоча можливість ініціювання консультацій окремими інститутами громадянського суспільства прямо передбачена законодавством.
- Інформаційне наповнення веб-сайтів багатьох центральних та місцевих органів виконавчої влади є недостатнім. Роль веб-сайтів органів виконавчої влади та ЗМІ в інформуванні громадськості про проведення консультацій є другорядною.

Розміщення на веб-сайтах органів виконавчої влади інформації, пов'язаної з проведенням консультацій із громадськістю, є незручним для користувачів; пошук такої інформації суттєво ускладнений переобтяженістю структури більшості сайтів та розміщенням інформації про консультації у декількох рубриках відразу. Поширена практика архівування або видалення інформації, пов'язаної з проведенням консультацій, суттєво ускладнює моніторинг виконання законодавства, яке регулює порядок консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю.

- Положення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині строків оприлюднення та вимог до змісту інформації, пов'язаної з проведенням консультацій із громадськістю, не дотримуються переважною більшістю органів виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях. Орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю у 2011 році, які мали оприлюднюватись в обов'язковому порядку на веб-сайтах відповідних органів виконавчої влади, відсутні на веб-сайтах більшості місцевих органів виконавчої влади та веб-сайтах більшості досліджених центральних органів виконавчої влади. Оприлюднення звітів про проведені консультації з громадськістю, протоколів круглих столів та інших публічних обговорень здійснюється лише окремими центральними та місцевими органами виконавчої влади (Міністерством юстиції України, МОЗ, Волинською та Львівською обласною державною адміністраціями тощо) та й то не в усіх випадках.
- Органи виконавчої влади далеко не завжди виконують вимоги Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в частині залучення до консультацій всіх зацікавлених сторін. З-поміж висловлених учасниками консультацій пропозицій найчастіше враховуються пропозиції технічного характеру, пропозиції, які не змінюють суті винесеного на консультації проекту рішення, а також незначна частина змістовних пропозицій.
- Окремі категорії питань, які згідно із законодавством в обов'язковому порядку повинні виноситись на консультації з громадськістю, на практиці на консультації не виносяться. Це стосується, зокрема, звітів про витрачання бюджетних коштів. Інші категорії питань виносяться на консультації не в усіх випадках.
- Більшість учасників експертних опитувань не вважає консультації з громадськістю ефективними. Основні причини неефективності консультацій з громадськістю респонденти вбачають у небажанні органів виконавчої влади враховувати пропозиції учасників консультацій, відсутності належного інформування про проведення консультацій, корупції та низькій якості пропозицій, які вносяться інститутами громадянського суспільства.
- Результати регіональних фокус-груп, до участі в яких залучались представники не лише інститутів громадянського суспільства, але й органів влади, а також аналіз інших джерел інформації, дозволяють виокремити ще декілька причин недостатньої ефективності консультацій між органами влади та громадськістю. До таких причин можна віднести: а) необов'язковість проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування, парламентом, комітетами Верховної Ради України, окремими державними органами (ЦВК, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення тощо); б) невизначеність юридичних наслідків порушення встановлених законодавством процедур консультацій із громадськістю; в) недостатньо чітко визначення кола питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитись в обов'язковому порядку; г) невиконання вимог законодавства щодо проведення консультацій органами виконавчої влади; д) недостатній рівень прозорості діяльності органів виконавчої влади; е) вибір органами виконавчої влади

- неефективних форм консультацій із громадськістю; є) зміщення акцентів у проведенні консультацій з обговорення загальних питань політики на обговорення проектів готових рішень з окремих точкових проблем, загальна невідповідність підходів до організації та проведення консультацій в Україні підходам, які практикуються в країнах ЄС, недостатній рівень обізнаності представників інститутів громадянського суспільства та службовців щодо суті, мети та процедур проведення консультацій; ж) відсутність належного фінансування заходів з проведення консультацій з громадськістю, недоліки у взаємодії між структурними підрозділами органів виконавчої влади та недоліки в роботі громадських рад при органах виконавчої влади.
- На думку учасників експертних опитувань щодо практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях, основними пріоритетами у напрямі підвищення ефективності консультацій з громадськістю мають стати активізація інформаційно-роз'яснювальної роботи серед інститутів громадянського суспільства щодо механізмів проведення консультацій та способах участі у них, проведення тренінгів та інших навчальних заходів для представників органів виконавчої влади з питань якісного проведення консультацій, переваг взаємодії з громадськістю, проведення тренінгів чи інших навчальних заходів для представників інститутів громадянського суспільства з питань якісної підготовки пропозицій до проектів рішень, винесених на консультації.

З урахуванням вищенаведених висновків можуть бути запропоновані наступні рекомендації щодо підвищення ефективності публічних консультацій в Україні:

- Варто розглянути можливість прийняття окремого закону, який визначатиме порядок проведення консультацій з громадськістю при підготовці, розгляді та прийнятті проектів нормативно-правових актів, незалежно від суб'єктів їх прийняття, дія якого поширюватиметься як на органи державної влади (у тому числі й парламент), так і органи місцевого самоврядування.
- У нормативно-правовому акті, який визначатиме порядок проведення консультацій між органами влади та громадськістю, необхідно: а) конкретизувати перелік питань, щодо яких консультації мають проводитись в обов'язковому порядку, зокрема – уточнити перелік проектів актів, які відносяться до таких, що мають важливе суспільне значення; б) передбачити правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур консультацій з громадськістю (за основу можуть бути взяті відповідні положення Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”); в) розширити передбачений Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики перелік форм консультацій, які можуть застосовуватись органами влади (письмові консультації, інтерв'ювання тощо); г) передбачити обов'язковість оприлюднення (у т.ч. на веб-сайті органу чи сайту „Громадянське суспільство і влада”) всіх пропозицій, отриманих органом влади в ході проведення консультацій, незалежно від того, чи проводились відповідні консультації в електронній формі; д) передбачити обов'язковість підготовки органами влади щорічних звітів про результати виконання щорічних планів проведення консультацій з громадськістю.
- З метою додаткового підвищення ефективності та прозорості консультацій варто розглянути можливість впровадження добровільної реєстрації заінтересованих сторін для участі у консультаціях - або у централізованому порядку (одним органом), або всіма органами, які проводять відповідні консультації, а також оприлюднення загальної інформації про зареєстрованих учасників консультацій. Такий підхід повністю відповідав би практиці Європейського Союзу. За зареєстрованими

учасниками консультацій на законодавчому рівні варто закріпити ряд прав, наприклад – право на отримання інформації, пов'язаної з консультаціями (оголошень про проведення консультацій, текстів проектів рішень та супровідної документації), на вказану ними при реєстрації адресу електронної пошти, на оприлюднення поданих ними пропозицій на сайті відповідного органу влади тощо.

- З метою уніфікації підходів до оприлюднення інформації про публічні консультації варто передбачити або оприлюднення всієї інформації, пов'язаної з консультаціями (у тому числі про публічні заходи тощо), незалежно від органу, який організовує і проводить консультації, на веб-сайті „Громадянське суспільство і влада” або на веб-сайтах органів виконавчої влади - за єдиним зразком (шаблоном). Варто провести окремі консультації з інститутами громадянського суспільства стосовно оптимального варіанту такого зразка або варіанту подачі відповідної інформації на веб-сайті „Громадянське суспільство і влада”. За основу може бути взятий сайт „Твій голос в Європі”, який адмініструється Європейською комісією.
- З метою більш широкого залучення громадян до процесу консультацій з органами влади варто розглянути можливість підготовки для громадян опитувальників з питань, які не потребують спеціальних знань і віднесені до предмету консультацій, із закритими переліками відповідей на поставлені запитання. Такі опитувальники мали б заповнюватись безпосередньо на веб-сайтах органів влади або єдиному веб-порталі (в залежності від того, який саме спосіб оприлюднення інформації про консультації використовуватиметься в майбутньому).
- З метою більш ефективного проведення консультацій органам виконавчої влади слід орієнтувати учасників консультацій на висловлення позицій саме з тих питань, щодо яких позиції зацікавлених сторін можуть розходитись. Це може здійснюватись шляхом підготовки відповідних опитувальників з відкритими варіантами відповідей. Такий підхід до проведення консультацій широко практикується в ЄС.
- Серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування варто проводити більш активну інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо переваг консультацій, найбільш ефективних форм їх проведення, теорії формування та реалізації державної політики загалом.
- Варто розглянути можливість організації для інститутів громадянського суспільства тренінгів з питань підготовки та обґрунтування пропозицій до проектів нормативно-правових актів.
- Ефективне проведення консультацій передбачає підвищення рівня відкритості роботи органів влади та процесу прийняття рішень, а також мінімізацію корупційних ризиків в діяльності органів влади. Тому підвищення ефективності публічних консультацій потребує поглиблення реформ у сфері запобігання та протидії корупції.
- Розширення переліку форм консультацій потребує посилення фінансового, організаційного та кадрового забезпечення діяльності підрозділів органів влади з питань взаємодії з громадськістю. Ці підрозділи мають бути структурно відокремлені від інших підрозділів відповідних органів влади. Варто розглянути можливість їх підпорядкування безпосередньо керівнику органу чи одному з його заступників. До участі у тренінгах (чи інших освітніх заходах) з питань взаємодії з громадськістю та публічних консультацій мають залучатись не лише працівники підрозділів органів влади з питань взаємодії з громадськістю, але і працівники (службовці) інших структурних підрозділів, які опосередковано залучаються до організації, проведення консультацій з громадськістю чи опрацювання результатів консультацій.
- Варто розглянути можливість закріплення на законодавчому рівні обмежень максимального складу громадських рад при органах влади або обмежень

представництва (квот) у складі громадських рад для інститутів громадянського суспільства з подібними сферами спеціалізації. Європейська практика свідчить про те, що однією з альтернатив громадським радам може бути створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах влади з предметною спеціалізацією. Якщо такий підхід застосовуватиметься в Україні, то до претендентів на представництво у складі таких органів мають встановлюватись додаткові вимоги щодо досвіду діяльності/спеціалізації.

Джерела

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – ст. 141.
2. Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3.07.1991 р. № 1286-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. - № 33. – ст. 443.
3. Закон України „Про комітети Верховної Ради України” від 4.04.1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 19. – ст. 134.
4. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – ст. 170.
5. Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 9. – ст. 79.
6. Закон України „Про Центральну виборчу комісію” від 30.06.2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 36. – стор. 1416. – ст. 448.
7. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 14, 14-15, 16-17. – стор. 412. – ст. 133.
8. Закон України „Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 38. – ст. 385.
9. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затверджене Указом Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 47. – стор. 48. – ст. 3123.
10. Указ Президента України „Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” від 24.03.2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 26. – ст. 966.
11. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9.11.2011 р. № 1156) // Урядовий кур'єр. - 3.08.2007 р. - № 138.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996 „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” // Офіційний вісник України. – 2010. - № 84. – стор. 36. – ст. 2945.
13. Регламент Центральної виборчої комісії (Додаток до постанови Центральної виборчої комісії від 26.04.2005 р. № 72); <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0072359-05/print1329925897719130>
14. Регламент Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, затверджений рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 18.02.2009 р. № 281; <http://nrada.gov.ua/upload/Reglament.doc>
15. Положення Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення „Про Громадську раду при Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення” (Додаток до рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28.07.2010 р. № 1122); http://nrada.gov.ua/userfiles/file/2011/Grom%20rada%202011/Do№1122_GromRada.doc
16. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні / М.Лациба, А.Красносільська, О.Вінников, Т.Яцків. – К.: ПРООН, 2011. – 28 с.
17. Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень „Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні” / Кулик В.О., Яблонський В.М., Розумний М.М. та ін. – К., 2012. – 56 с.
18. Усаченко Л. Публічні консультації як складова ефективності взаємодії вітчизняних урядових та громадських структур в контексті міжнародного досвіду. – 14 с.
19. Інформація про роботу органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю у липні – листопаді 2011 року; http://195.78.68.85/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=175369&cat_id=95583&ctime=1330448971765
20. Кириченко І. Громадські ради: гора народила мишу? // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. - № 41; http://dt.ua/SOCIETY/gromadski_radi_gora_narodila_mishu-91350.html
21. Діяльність органів місцевого самоврядування, міських голів у 15 містах – висновки громадського моніторингу, 11 жовтня 2011 р./ Громадянська мережа ОПОРА; <http://www.opora.org.ua/news/1167-vysnovky-gromadskogo-monitoryngu>
22. Звіт Відділу комунікацій з громадськістю Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України за 2011 рік „Взаємодія з громадськістю”. – К., 2012. – 11 с.
23. Рейтинг інформаційної відкритості 56 сайтів центральних органів виконавчої влади/ Інститут розвитку регіональної преси, 26.10.2011 р.; <http://irrp.org.ua/rating.html>
24. Інформаційне наповнення офіційних веб-сторінок органів влади: від декларування до виконання: аналітичний звіт / О.В.Літвінов, Н.М.Літвінова, І.В.Шумік та ін.; за заг. ред. О.В.Літвінова. – Дніпропетровськ: МОНОЛІТ, 2011. – 68 с.
25. Посібник щодо проведення публічних консультацій / Н.Гнидюк, В.Горшкова, Н.Дніпропенко та ін. – Київ: “Київська типографія”, 2004. – 67 с.
26. Біла книга громадської участі у процесі прийняття рішень на місцевому рівні; http://parlament.org.ua/upload/docs/WHite_paper_UKR_ed.pdf
27. CONF/PLE(2009)CODE1. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process, adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009; http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf

Додатки

Додаток 1. Анкети експертного опитування „Напрями підвищення ефективності консультацій між органами влади та громадськістю з питань формування та реалізації державної політики” (експертне опитування щодо практики проведення консультацій на центральному та місцевому рівнях⁴⁹)

Прізвище та ім'я учасника опитування: _____

Регіон: _____

Сфера діяльності: представник громадської організації незалежний експерт член громадської ради при органі виконавчої влади представник засобу масової інформації

1. Чи знайомі Ви з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996?

- а) так;
- б) ні.

2. Для опитування щодо практики проведення консультацій з громадськістю на місцевому рівні: Чи відома Вам інформація про конкретні заходи з проведення у 2011 році відповідним місцевим органом виконавчої влади (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрація, Київська та Севастопольська міськдержадміністрація) публічних консультацій з громадськістю (круглі столи, громадські слухання, форуми, конференції, збори, зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості, обговорення на сайті тощо)?

Для опитування щодо практики проведення консультацій з громадськістю на центральному рівні: Чи відома Вам інформація про конкретні заходи з проведення у 2011 році центральним органом виконавчої влади, сфера діяльності якого стосується сфери Вашої діяльності, публічних консультацій з громадськістю (круглі столи, громадські слухання, форуми, конференції, збори, зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості, обговорення на сайті тощо)?

- а) так;
- б) ні

Якщо Вами обраний варіант «ні», перейдіть, будь ласка, до запитання 15.

3. Про яку кількість таких заходів Вам відомо?

- а) до 3;
- б) до 10;
- в) більше 10.

4. Як Вам стала відома інформація про ці заходи (вказіть основне джерело одержання інформації)?

- а) у зв'язку з безпосередньою участю у заходах;
- б) з сайту місцевого органу виконавчої влади;
- в) з публікацій у засобах масової інформації;
- г) від колег з інших інститутів громадянського суспільства;
- д) інше: _____

5. Хто був ініціатором зазначених консультацій?

- а) центральний/місцевий орган виконавчої влади;
- б) громадська рада при центральному / місцевому органі виконавчої влади;
- в) представники інститутів громадянського суспільства;
- г) інші суб'єкти, хто саме: _____;
- д) важко відповісти.

6. Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, визначено перелік питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитись в обов'язковому порядку. Оцініть, будь ласка, в якій мірі положення цієї постанови виконувались центральним/місцевим органом виконавчої влади на практиці у 2011 році.

⁴⁹ Для проведення опитування використовувались дві анкети експертного опитування. У наведеному тексті анкети ці анкети об'єднано в одну із зазначенням відмінностей у формулюваннях питань та варіантів відповідей.

	Такі питання не виносились на консультації	На консультації виносились окремі з цих питань	На консультації виносилась велика кількість таких питань
<u>Для опитування щодо практики консультацій місцевому рівні:</u> проекти актів місцевого органу виконавчої влади, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян. <u>Для опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> проекти актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян			
<u>Для опитування щодо практики консультацій місцевому рівні:</u> проекти актів місцевого органу виконавчої влади, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства <u>Для опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> проекти актів, якими передбачається встановлення пільг або обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства			
<u>Для опитування щодо практики консультацій місцевому рівні:</u> проекти актів місцевого органу виконавчої влади, якими передбачається здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами.			
<u>Для опитування щодо практики консультацій місцевому рівні:</u> проекти регуляторних актів місцевого органу виконавчої влади. <u>Для опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> проекти регуляторних актів			
<u>Для опитування щодо практики консультацій місцевому рівні:</u> проекти регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо стану їх виконання <u>Для опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> проекти державних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо стану їх виконання.			
<u>Для опитування щодо практики консультацій місцевому рівні:</u> звіти місцевого органу виконавчої влади про витрачання бюджетних коштів. <u>Для опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> звіти про витрачання бюджетних коштів			

7. Оцініть, наскільки поширеними у 2011 р. були нижченаведені форми проведення відповідним центральним/місцевим органом виконавчої влади публічних консультацій з громадськістю:

	Не застосовувалась взагалі	Застосовувалась інколи (у поодиноких випадках)	Застосовувалась досить часто
публічні заходи у форматі діалогу з відносно значною кількістю учасників (круглі столи, громадські слухання, збори, конференції, форуми і т. п.)			
публічні заходи з незначною кількістю учасників (зустрічі з громадськістю, наради, робочі групи за участю представників громадськості і т. п.)			
електронні консультації на веб-сайті центрального/місцевого органу виконавчої влади.			

8. Чи відповідали, на Вашу думку, обрані відповідним центральним/місцевим органом виконавчої влади форми проведення консультацій з громадськістю рівню важливості питань, винесених на обговорення (чи були ці форми ефективними)?

- а) в більшості випадків так;
- б) в більшості випадків ні;
- в) важко відповісти.

9. Чи надавалися завчасно перед проведенням публічних заходів проекти документів, що виносилися на обговорення?

- а) в більшості випадків так;
- б) в більшості випадків ні;
- в) важко відповісти.

10. Чи були залучені відповідним центральним/місцевим органом виконавчої влади під час консультацій з громадськістю усі зацікавлені сторони, на які поширюватиметься дія рішення?

Для експертного опитування щодо практики проведення консультацій на місцевому рівні:

- а) так;
- б) частково;
- в) ні;
- г) важко відповісти.

Для експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) рівні:

- а) так, залучалися усі зацікавлені сторони;
- б) залучалися лише окремі зацікавлені сторони;
- в) зацікавлені сторони не залучалися взагалі;
- г) важко відповісти.

11. Наскільки відповідним центральним/місцевим органом виконавчої влади враховувалися пропозиції, отримані в результаті консультацій?

- а) пропозиції учасників консультацій у кінцевих рішеннях враховано не було чи було враховано лише пропозиції „технічного” характеру, які не змінили суті рішення;
- б) було враховано деякі змістовні пропозиції (чи пропозиції лише окремих груп), однак більшість пропозицій учасників враховано не було;
- в) було враховано значну частину чи більшість змістовних пропозицій учасників консультацій від більшості або значної частини груп;
- г) результати врахування невідомі.

12. Чи поширювались відповідним центральним/місцевим органом виконавчої влади за допомогою свого веб-сайту та засобів масової інформації?

- анонси проведення консультацій з громадськістю:

- а) так;
- б) ні;
- в) важко відповісти.

- інформація про хід проведення консультацій з громадськістю:

- а) так;
- б) частково;
- в) ні;
- г) важко відповісти.

- звіт за результатами консультацій (отримані пропозиції, їх врахування, причини неврахування):

- а) так;
- б) частково;
- в) ні;
- г) важко відповісти.

13. Чи брала участь в організації консультацій з громадськістю громадська рада при відповідному центральному/місцевому органі виконавчої влади?

- а) так;
- б) ні;
- в) важко відповісти.

14. Якщо так, то яку саме участь?

- а) ініціювання консультацій;
- б) участь у підготовці консультацій (визначення питань, кола учасників, поширення інформації та ін.);
- в) участь у проведенні (організаційні заходи);
- г) надання своїх пропозицій;
- д) узагальнення, аналіз пропозицій представників громадськості;
- е) інше: _____.

15. Чи були Ви ознайомлені з орієнтовним планом проведення відповідним центральним/місцевим органом виконавчої влади консультацій з громадськістю у 2011 році (повинен оприлюднюватися на сайті органу)?

Для експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [місцевому](#) рівні:

- а) так;
- б) ні.

Для експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) рівні:

- а) так;
- б) ні, бо не знайшов на сайті органу виконавчої влади;
- в) ні, бо не цікавився;
- г) важко відповісти.

16. Чи ознайомлені Ви з орієнтовним планом проведення відповідним центральним/ місцевим органом виконавчої влади консультацій з громадськістю у 2012 році (повинен оприлюднюватися на сайті органу)?

Для експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [місцевому](#) рівні:

- а) так;
- б) ні.

Для експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) рівні:

- а) так;
- б) ні, бо не знайшов на сайті органу виконавчої влади;
- в) ні, бо не цікавився;
- г) важко відповісти.

17. Чи залучались до складання цих орієнтовних планів представники громадської ради при відповідному центральному/ місцевому органі виконавчої влади?

- а) так;
- б) ні;
- в) важко відповісти.

18. Чи залучались до складання цих орієнтовних планів представники інститутів громадянського суспільства?

- а) так;
- б) ні;
- в) важко відповісти.

Для опитування щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) рівні:

19. Вкажіть від одного до трьох міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади (крім центрального органу, сфера діяльності якого стосується Вашої сфери діяльності), які, на Вашу думку, були найбільш активними у проведенні публічних консультацій з громадськістю у 2011 р.:

- а) _____;
- б) _____;
- в) _____;
- г) не знаю про такі центральні органи виконавчої влади.

20. Вкажіть від одного до трьох місцевих органів виконавчої влади (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації), які, на Вашу думку, були найбільш активними у проведенні публічних консультацій з громадськістю у 2011 р.

- а) _____;
- б) _____;
- в) _____;
- г) не знаю про такі місцеві органи виконавчої влади.

Для експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) та [місцевому](#) рівнях:

19 (21). На скільки, на Вашу думку, інститути громадянського суспільства (при проведенні експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [місцевому](#) рівні - на рівні відповідного регіону) обізнані зі способами участі у консультаціях з громадськістю, проведенням таких консультацій та їхніми результатами? Оберіть один варіант відповіді.

- а) про механізми проведення консультацій, їх хід та результати знає небагато інститутів громадянського суспільства;

- б) значна частина інститутів громадянського суспільства знає про механізми консультацій, однак більшість з них не бере активної участі у консультаціях;
- в) значна частина інститутів громадянського суспільства обізнана з механізмами проведення консультацій, їх ходом та результатами і бере активну участь у консультаціях;
- г) важко відповісти (цей варіант відповіді включався до анкети експертного опитування щодо практики проведення консультацій на [центральному](#) рівні).

20 (22). Чи знайомі Ви з урядовим сайтом «Громадянське суспільство і влада» (<http://civic.kmu.gov.ua>), на якому оприлюднюються анонси консультацій з громадськістю центральних і місцевих органів виконавчої влади та проекти нормативно-правових актів для обговорення?

- а) так;
- б) ні.

21 (23). В якій мірі, на Вашу думку, проведення консультацій з громадськістю за існуючого правового регулювання може дозволити досягнути нижченаведені цілі? Оцініть за 5-бальною шкалою, де 1 – ціль не буде досягнуто взагалі, 5 – ціль може бути досягнуто в повній мірі.

Цілі	1	2	3	4	5
<u>Для експертного опитування щодо практики консультацій місцевого рівні:</u> посилення взаємодії між громадськістю та місцевим органом виконавчої влади у вирішенні важливих питань суспільного життя.					
<u>Для експертного опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> посилення взаємодії між громадськістю та органами виконавчої влади у вирішенні важливих питань суспільного життя.					
<u>Для експертного опитування щодо практики консультацій місцевого рівні:</u> підвищення якості прийнятих місцевим органом виконавчої влади рішень за рахунок врахування пропозицій громадськості.					
<u>Для експертного опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> підвищення якості прийнятих органами виконавчої влади рішень за рахунок врахування пропозицій громадськості.					
<u>Для експертного опитування щодо практики консультацій місцевого рівні:</u> підвищення рівня прозорості діяльності місцевого органу виконавчої влади, доступу громадськості до інформації про таку діяльність.					
<u>Для експертного опитування щодо практики консультацій на центральному рівні:</u> підвищення рівня прозорості діяльності органів виконавчої влади, доступу громадськості до інформації про таку діяльність.					
зниження рівня корупції					
підвищення активності інститутів громадянського суспільства у вирішенні важливих питань суспільного життя					

22 (24). Чи є, на Вашу думку, публічні консультації з громадськістю, які проводяться міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади/ місцевим органом виконавчої влади, ефективними?

Для експертного опитування щодо практики консультацій з громадськістю на місцевому рівні:

- а) так;
- б) ні;
- в) важко відповісти.

Для експертного опитування щодо практики консультацій з громадськістю на [центральному](#) рівні:

- а) так, причому це стосується більшості органів виконавчої влади;
- б) так, але це стосується лише окремих органів виконавчої влади (зазначте, яких саме): _____;
- в) ні, причому це стосується більшості органів виконавчої влади;
- г) важко відповісти.

23 (25). Якщо Ви вважаєте існуючу практику проведення консультацій неефективною, то у чому саме полягають причини неефективності? Оберіть не більше 6 варіантів відповідей, у тому числі можуть бути запропоновані 2 варіанти власної відповіді на запитання.

- а) недоліки Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, та інших законодавчих актів (тезово вкажіть, які саме недоліки і яких актів) _____;
- б) небажання місцевого органу виконавчої влади/органів виконавчої влади враховувати пропозиції інститутів громадянського суспільства при проведенні консультацій;
- в) корупція, яка не сприяє прозорості ухвалення рішень;
- г) низька якість (невдалі формулювання, відсутність обґрунтування, невідповідність законодавству і т.д.) пропозицій, що вносяться інститутами громадянського суспільства;
- д) небажання інститутів громадянського суспільства брати участь у консультаціях з громадськістю;
- е) вузькі часові рамки для проведення консультацій чи прийняття рішень, проекти яких є предметом консультацій;
- є) відсутність належного інформування про проведення консультацій;
- ж) незручні форми, які обираються для проведення консультацій;
- з) відсутність належної кваліфікації посадових осіб, які відповідають за проведення консультацій та врахування їх результатів;

- и) проблеми внутрішньої взаємодії між структурними підрозділами органу влади/органів виконавчої влади;
- і) відсутність в органах влади необхідної кількості працівників для належного розгляду пропозицій учасників консультацій та значне функціональне навантаження на таких працівників;
- ї) відсутність доступу до інформації про кращі практики проведення консультацій в інших в інших країнах (або регіонах – при проведенні експертного опитування щодо практики консультацій з громадськістю на місцевому рівні), які можна було б поширити у Вашому регіоні/на центральному рівні;
- й) відсутність або недостатність інформації про існуючі механізми консультацій та способи участі в них;
- к) інше _____;
- л) інше _____.

24. Для проведення експертного опитування щодо практики консультацій з громадськістю на місцевому рівні: Чи є, на Вашу думку, публічні консультації з громадськістю, які проводяться на центральному рівні (міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади), ефективними?

- а) так;
- б) ні;
- в) важко відповісти.

25 (26). Які першочергові кроки (вказіть не більше 3 найбільш пріоритетних кроків) необхідно зробити для підвищення ефективності консультацій з громадськістю (як на центральному, так і на регіональному рівнях)?

- а) внести зміни до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (вказіть, які саме зміни, на Вашу думку, варто було б внести): _____;
- б) внести зміни до інших нормативно-правових актів або прийняти нові (вказіть, які саме зміни, на Вашу думку, варто було б внести, або які акти прийняти): _____;
- в) провести тренінги чи інші навчальні заходи для представників інститутів громадянського суспільства з питань якісної підготовки пропозицій (оформлення, обґрунтування, формулювання і т.п.) до проектів рішень органів влади;
- г) провести тренінги чи інші навчальні заходи для представників органів виконавчої влади з питань якісного проведення консультацій, переваг взаємодії з громадськістю;
- д) провести більш активну інформаційно-роз'яснювальну роботу серед інститутів громадянського суспільства щодо механізмів консультацій, способів залучення у процес консультацій і т.п.;
- е) провести зміни у внутрішній організації органів влади та взаємодії з органами влади вищого рівня (зміни підпорядкування, функціональних зв'язків, посилення координації комунікаційної політики, підвищення ступеня автономності комунікаційних підрозділів і т.п.) – вказіть, які саме зміни необхідно здійснити: _____;
- є) інший варіант _____;
- ж) інший варіант _____.

26 (27). Наведіть один-три найбільш успішних (з точки зору повноти залучення зацікавлених сторін, повноти врахування пропозицій) приклади проведення консультацій з громадськістю в межах Вашого регіону (для проведення експертного опитування щодо практики консультацій з громадськістю на центральному рівні – консультацій з громадськістю органами виконавчої влади загалом). При цьому просимо зазначити назву проекту рішення чи питання, яке було предметом консультацій, час (принаймні, з точністю до місяця) проведення консультації та суть успішної практики.

27 (28). Наведіть один-три найменш успішних (з точки зору повноти залучення зацікавлених сторін, повноти врахування пропозицій) приклади проведення консультацій з громадськістю в межах Вашого регіону (для проведення експертного опитування щодо практики консультацій з громадськістю на центральному рівні – консультацій з громадськістю органами виконавчої влади загалом). При цьому просимо зазначити назву проекту рішення чи питання, яке було предметом консультацій, час (принаймні, з точністю до місяця) проведення консультації та суть негативної практики.

Додаток 2. Типова інструкція щодо проведення фокус-групових досліджень

Назва фокус-груп: „Оцінка ефективності співпраці неурядових організацій та влади: сторони в діалозі»,

Назва проекту, в рамках якого проводяться фокус-групи: проект ПРООН „Розвиток громадянського суспільства”

Виконавець: Коаліція громадських ініціатив „За ефективну комунікацію влади та громадськості” (Комітет виборців України, Школа політичної аналітики, Аналітичний центр «Політика», Коаліція громадських організацій «Молода Черкащина»)

Безпосередній виконавець: Комітет виборців України

Методологія глибинного експертного опитування: опитування має бути сфокусоване на окремих аспектах, що потребують заглиблення в суть **винесених на обговорення** проблем (метод групової динаміки: фокус-групи)

Мета опитування: з'ясувати оцінку спеціалізованими цільовими групами **проблем і практики проведення** консультацій між органами виконавчої влади (центральними органами виконавчої влади) та громадськістю, отримати рекомендації щодо напрямів вирішення проблем, пов'язаних з організацією та проведенням публічних консультацій

Регіони проведення фокус-груп: Донецьк, Львів, Херсон, Чернігів, Київ (2 фокус-групи; 1 – за участі представників інститутів громадянського суспільства, 1 – за участі представників центральних органів виконавчої влади).

Період опитування: 20 лютого -7 березня 2012 року

Цільова аудиторія: представники громадських організацій, члени громадських рад при органах виконавчої влади, незалежні експерти, обізнані з регулюванням та практикою проведення консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю, представники структурних підрозділів органів виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю.

Кількість учасників кожної фокус-групи: у середньому 8-10 осіб. Всього – до 40 осіб.

Оформлення результатів фокус-груп: результати фокус-груп мають бути оформлені у вигляді письмового звіту. У звіті мають бути відображені загальні висновки і пропозиції учасників фокус-груп, узагальнений виклад позицій щодо кожного проблемного питання, винесеного на обговорення. Для більшої ілюстративності окремі позиції учасників мають бути подані у вигляді цитат без зазначення авторства (оскільки учасникам гарантовано конфіденційність інформації щодо висловлених ними зауважень та пропозицій).

Тривалість одного опитування: до 2 годин

Типологія питань: визначається за Wheatley and Flexner, 1988. Питання поділяються на 1) основні; 2) скеровуючі, сформульовані з врахуванням мови респондентів, що містять запитання «чому»; 3) уточнюючі; 4) фактологічні, для уточнення фактів і деталей; 5) питання, безпосередньо не пов'язані з темою дискусії, спрямовані на організацію роботи групи.

Теми для обговорення: 1) оцінка відповідності існуючої практики проведення консультацій з громадськістю вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; 2) виявлення найкращих та найгірших практик проведення консультацій; 3) оцінка ефективності консультацій, отримання рекомендацій стосовно покращення практики.

Питання для обговорення:

1. З'ясування ступеня обізнаності громадськості щодо проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Чи знаєте Ви, які консультації з громадськістю **проводили (у 2011 році), чи** планують проводити центральні (місцеві – для фокус-груп в регіонах) органи виконавчої влади у 2012 році? В яких формах проводяться відповідні консультації (*круглі столи, громадські слухання, форуми, конференції, збори, зустрічі з громадськістю, обговорення на сайті тощо*)? З яких джерел Ви в основному отримуєте інформацію про консультації з громадськістю? Вас поінформували про ці заходи чи ви дізнавалися про них самостійно? Якщо відповідь «самостійно», *уточнювальне питання* – звідки Ви взяли інформацію про такі заходи – із сайту, з публікації в пресі, переказали колеги тощо? Якщо інформували з органу влади, *уточнювальне питання* – в якій формі – листом, дзвінком, заздалегідь планувалася під час попередньої зустрічі тощо? Бажано в ході обговорення цього питання *з'ясувати*, чи працює респондент (його організація) в складі громадської ради при органі виконавчої влади.

2. З'ясування кола питань, до обговорення яких залучалася громадськість, та основних ініціаторів обговорень. Чи відомо Вам, які консультації з громадськістю проводилися органами виконавчої влади в 2011 році? Яких тем і проектів нормативно-правих актів завдань вони стосувалися? Хто був їх ініціатором? Як часто вони проводяться? Чи відомі Вам випадки, коли орган виконавчої влади проводив консультації з громадськістю за пропозицією громадських організацій або відмовляв у їх проведенні?

3. З'ясування ефективності консультацій. Наскільки результати обговорень вплинули на зміст рішень? Чи були враховані у прийнятих рішеннях позиції громадськості? Яким чином? *Якщо відповіді на питання 3 типу - «обговорення неефективні, бо громадськість не має єдиної позиції» або «обговорення неефективні, бо громадськість некомпетентна» – питання 4а.*

4а. Як можна досягти консолідованої позиції громадськості з якогось питання? Як би Ви діяли, будучи представником органу влади, в ситуації, коли є різні точки зору, а рішення неодмінно зачепить чийсь інтереси? В чому виявляється некомпетентність громадськості? Чи хотіли б Ви мати вищий рівень знань з питань суспільного значення, якими займаєтеся і на які хотіли б впливати? Чи намагалися ви розширити обсяг знань з цієї проблематики? Чи намагалися органи влади надати вам методичну допомогу?

Якщо відповіді на питання 3 типу – «обговорення неефективні, бо прийшло мало людей, ніхто не знав, що буде обговорення», «обговорення неефективні, бо не було ухвалено жодного рішення» або «обговорення неефективні, бо в рішеннях не було враховано думку громадськості», «обговорення неефективні, бо формат публічного заходу не відповідав його цілям», «обговорення неефективні, бо на них прийшов неповноважний чиновник, який не впливає на рішення», переходимо до питання 4б.

4б. Чи мали ви змогу ознайомитись з проектами рішень з обговорюваних питань? Як завчасно?

5. Рекомендації експертів до покращення практики. Що би Ви порадили зробити для того, щоб консультації з громадськістю носили не формальний характер, а стали засобом ефективної співпраці?