



Організація з безпеки та
співробітництва в Європі
Координатор проектів ОБСЄ в Україні

Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства

ДОСЛІДЖЕННЯ

Проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні

Альбена Куюмджиєва, Короткостроковий експерт ОБСЄ

Грудень 2010 року

**Опубліковано Координатором проектів ОБСЄ в Україні
вул. Стрілецька, 16
Київ, 01034, Україна
www.osce.org/ukraine
© ОБСЄ 2010**

ОБСЄ, інститути ОБСЄ та Координатор проектів ОБСЄ в Україні не несуть відповідальності за зміст та погляди, висловлені експертами або організаціями, посилання на які подаються у даному матеріалі.

Зміст

Короткий зміст.....	2
I. Вступ і методологія	7
II. Методологія.....	11
III. Загальний огляд провідних міжнародних документів і програмних заходів	14
3.1 Роль громадянського суспільства у забезпеченні демократичного управління	14
3.2 Європейські документи, спрямовані на більше залучення громадськості (ЄС і Рада Європи).....	15
3.3 Міжнародна правова база для участі громадян у процесі прийняття рішень (ОЕСР, ООН)	27
IV. Передова європейська практика сприяння активній громадській участі	31
4.1 Відкритість і прозорість – надання інформації.....	31
4.2 Участь – залучення громадян до процесу прийняття рішень.....	56
4.3 Підзвітність – механізми моніторингу	76
4.4 Застосування принципів належного управління в організаційних стратегіях ОГС – міжнародні тенденції.....	95
V. Висновки	102
VI. Пропозиції та рекомендації щодо шляхів зміцнення довіри між державою та ОГС	105
Часто вживані скорочення.....	107
Додатки	108
Посилання	129

Короткий зміст

Дефіцит демократії, втрата довіри суспільства, брак довіри... За останній десяток років усі ці вирази міцно укорінилися в міжнародній публічній сфері, відтак привертаючи увагу політиків і мас-медіа до проблеми, яка загрожує підривом головних демократичних цінностей, сповідуваних упродовж останніх століть. Повільно, але неухильно тісний зв'язок між керівниками й керованими ослаб до такої міри, що громадяни втрачають віру у здатність політиків належним чином керувати державою, а органи влади не вірять у добрі наміри та підтримку з боку сектора громадянського суспільства. Цю тенденцію яскраво проілюструвало всесвітнє опитування, проведене у 2005 році Центром соціологічних досліджень «Геллап Інтернешнл»¹, яке виявило наступний парадокс: близько 50% респондентів з усіх куточків світу заявили, що вибори в їхніх країнах відбуваються вільно й справедливо, але тільки 30% з них вважали, що їхня країна справді керується волею народу.

Реагуючи на це соціальне явище, міжнародні організації, уряди та організації громадянського суспільства започаткували по всьому світі цілу низку програм, програмних заходів та ініціатив, спрямованих на подолання браку довіри між владою та громадянами, зміцнення взаємної довіри та розуміння. У цій аналітичній розвідці представлені найважливіші події та явища двох останніх десятиліть з приділенням особливої уваги програмним заходам і передовим практичним методам, які застосовуються Європейським Союзом і п'ятьма окремо взятими Державами-членами ЄС (Австрія, Болгарія, Естонія, Нідерланди та Великобританія). Паралельно з цим розглядаються стратегічні програмні рекомендації Ради Європи, Організації Об'єднаних Націй та Організації економічного співробітництва та розвитку. Взяті в якості критеріїв три основних принципи належного державного управління: прозорість, участь і підзвітність – аналізуються крізь призму побудови взаємної довіри в тих зусиллях, які докладаються органами державної влади та організаціями громадянського суспільства з метою досягнення соціальної інтеграції, покращення умов життя і усталеного розвитку.

Основні моменти:

Загальні тенденції

- ✓ Упродовж останніх десятиліть роль сектора громадянського суспільства поступово зростає. Цей процес відбувається поетапно – від надання інформації через консультації – до діалогу та партнерства. Методи

¹ Інформація вміщена на вебсайті: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4247158.stm>

залучення третього сектора тісно пов'язані як з метою цього залучення, так і з політичним, адміністративним і соціальним розвитком окремо взятої країни та її сектора громадянського суспільства;

- ✓ Європейський Союз застосовує на практиці різноманітні «жорсткі» та «м'які» документи, присвячені зміцненню довіри. Основні засади громадської участі були сформульовані в Договорі про Європейський Союз і Договорі про функціонування Європейського Союзу. Джерелом потужної рушійної сили є Біла книга з питань європейського управління і Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій між зацікавленими сторонами. Встановлені цими документами стандарти були взяті на озброєння європейськими інституціями та державами-членами. Додатковий внесок у створення чіткої правової бази залучення громадян до участі в політичному процесі зробила Європейська ініціатива прозорості, а також нормативні положення, що регулюють порядок лобіювання;
- ✓ Паралельно зі структурою ЄС Рада Європи розробила додаткові документи щодо зміцнення довіри, які відкривають можливості для ширшого взаємного визнання та посилення співробітництва між сторонами. «Керівні засади розвитку та зміцнення НПО в Європі», «Рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій в Європі», а також «Кодекс передової практики громадської участі у процесі прийняття рішень», прийнятий у жовтні 2009 р. Конференцією міжнародних неурядових організацій, позначають собою головні напрямки поширення стандартів активної громадської участі за межі ЄС, формуючи спільне загальноєвропейське розуміння того, як належить будувати взаємну довіру між владою та громадянами;
- ✓ Існує спільне розуміння того, що чим більшу роль відіграють ОГС у політичному процесі, тим більше обов'язків слід на них покласти. Відтак дедалі зростають очікування того, що ОГС повинні дотримуватися таких самих правил прозорості й підзвітності, яких дотримуються державні інституції. Нові норми прозорості й підзвітності для ОГС розроблялися переважним чином на добровільній основі в самому секторі громадянського суспільства (скажімо, «Європейська хартія активної громадянської позиції», «Хартія відповідальності НУО» тощо), а також у посібниках, підготовлених такими великими міжнародними організаціями, як ООН і ЄС. Головна мета цих стандартів - забезпечення того, щоб ОГС репрезентували «справжній» голос громадян і діяли виключно задля суспільного блага;
- ✓ Тенденція підвищення підзвітності та прозорості в секторі ОГС головним чином підтримується самим сектором. Принципи та посібники з питань належного управління розробляються, зокрема, такими міжнародними організаціями, як «Незалежний сектор» (Independent Sector), «Європейський центр фондів» (European Foundation Centre), «Центрально-

та Східноєвропейська робоча група з питань управління діяльністю некомерційних організацій» (Central and Eastern European Working Group on Non-profit Governance). Крім того, була впроваджена ціла низка схем самоакредитації, акредитації силами сторонніх організацій та оцінки доброчесності.

- ✓ Існує нагальна потреба в розробці чітко сформульованих і зрозумілих критеріїв представництва для тих ОГС, які залучаються до розробки та проведення політичного курсу на міжнародному, національному та місцевому рівні. Цю ідею, запропоновану Європейською комісією, підтримав сектор громадянського суспільства на загальноєвропейському рівні всупереч позиції таких організацій, як Європейський соціально-економічний комітет і Платформа європейських соціальних НУО;
- ✓ До найпопулярніших документів забезпечення безперешкодного співробітництва між державними інституціями та організаціями громадянського суспільства належать різного роду рекомендації та посібники, в яких окреслені права та обов'язки обох сторін політичного процесу. Прикладами таких посібників можуть, зокрема, служити: «Посібник ОЕСР з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу», «Рекомендації щодо участі великих груп і зацікавлених сторін», розроблені Програмою ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) тощо;
- ✓ Розвиток електронних технологій переформував процедури надання державних послуг, призвівши до заміни багатьох традиційних урядових механізмів. Синонімом сучасної інноваційної держави стало електронне врядування, в якому центральними елементами виступають якість, довіра і швидкість. Відповідно змінилися й засоби надання інформації, проведення громадських консультацій та моніторингу, відкриваючи ширший простір для застосування засобів Інтернету як кращих і швидших каналів спілкування між владою та громадянами. Тому органи влади в усьому світі активно впроваджують засоби електронного врядування в усі сфери взаємодії зі своїми громадянами.

Прозорість

- ✓ Право доступу до інформації та державних документів усвідомлюється як ключовий елемент належного управління, який зміцнює легітимність органів державної влади в очах суспільства і його довіру до них. Право доступу до інформації закріплене в різних міжнародно-правових документах (це, зокрема, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, Хартія основних прав Європейського Союзу, Конвенція Європейської економічної комісії ООН (UNECE) про доступ до інформації, громадську участь у прийнятті рішень і доступ до правосуддя в питаннях,

які стосуються навколишнього середовища тощо) і правових системах Держав-членів ЄС. На національному рівні право доступу до інформації вважається одним з основних прав, яке в широкому розумінні гарантується конституційними положеннями;

- ✓ На міжнародному рівні імплементація стандартів прозорості регулюється внутрішніми нормативними документами (Регламент № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії»), посібниками, які в такий же простий спосіб роз'яснюють, як отримати доступ до тієї чи іншої інформації (приміром, посібник Європейської комісії), або ж регулюється різноманітними Кодексами поведінки («Кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю», прийнятий Європейською комісією «Кодекс належної адміністративної поведінки у стосунках з громадськістю» тощо);
- ✓ Право доступу до інформації в окремо взятих країнах ЄС гарантується їхніми конституціями та спеціалізованими законами. В усіх країнах органи влади зобов'язані займати проактивну позицію в процесі надання інформації, і в такий спосіб гарантується, що діяльність державних органів перебуватиме під прискіпливим контролем. Стандарти та вимоги щодо обов'язкового надання інформації ретельно розроблені й сформульовані у відповідних нормативних актах. Вдалими прикладами незмінної відданості органів влади справі постійного й проактивного інформування громадськості можна назвати британські схеми публікації та словенську модель інформаційного каталогу;
- ✓ Урядові веб-портали перетворилися на провідні канали інформаційного обміну між органами влади та громадянами. Гарні приклади таких порталів: австрійський портал «Help», естонський «X-Road», фінський Suomi.fi та британський Direct.gov portal.uk;
- ✓ Яскравим прикладом успішного стимулювання розвитку електронного врядування в інтересах пересічного громадянина є голландська Програма «e-Citizen» і Хартія «e-Citizen». У тексті цієї Хартії підсумована точка зору голландських громадян на уряд у цілому й викладені основні принципи, яких повинні дотримуватися органи державної влади у своїх стосунках з громадянами.

Участь і підзвітність

- ✓ Механізми забезпечення підзвітності органів державної влади часто застосовуються в поєднанні з заходами, спрямованими на підвищення прозорості та громадської участі;
- ✓ Громадські консультації вважаються безпрограшною для обох сторін формою взаємодії, яка уможливорює розробку ефективних і продуктивних програмних заходів. Участь громадян забезпечується по всій довжині

політичного ланцюжка – від початкового задуму до втілення в життя. Зелені книги, що публікуються Європейською комісією, являють собою важливі консультаційні документи, що сприяють проведенню широких громадських обговорень на європейському рівні. Його підтримують численні консультаційні ініціативи, зокрема «Громадянська агора» (*Citizen Agora*), «Ініціатива з інтерактивної розробки політики» (*Interactive Policy Making Initiative*), веб-портал «Ваш голос у Європі» (*Your voice in Europe*), європейські проекти громадських консультацій тощо;

- ✓ У якості консультативних органів широко застосовуються експертні групи, які надають корисні поради під час підготовки законодавчих пропозицій та програмних ініціатив. Державні реєстри забезпечують прозорість їхньої роботи, так само як добросовісність їхніх членів;
- ✓ Загальні правила проведення громадських консультацій на національному рівні сформульовані в національних правових системах (Болгарія) або викладені у «м'яких документах» - скажімо, в «Суспільних договорах» чи хартіях (Великобританія, Нідерланди). Незважаючи на той факт, що останні не мають обов'язкової юридичної сили, їхні положення користуються широкою підтримкою з огляду на впровадження принципу «виконуй або поясни». Додаткова підтримка консультаційного процесу забезпечується шляхом розробки спеціалізованих посібників, покликаних гарантувати належне дотримання консультаційних процедур (Австрія, Великобританія, Болгарія). Участь громадськості забезпечується на всіх політичних рівнях – місцевому, регіональному, національному та міжнародному;
- ✓ Ще одна форма сприяння широкій громадській участі у політичному процесі – це створення консультаційних порталів. Подібна практика зустрічається як на загальноєвропейському рівні (приміром, «Європейська ініціатива з інтерактивної розробки політики», веб-портал «Ваш голос у Європі» тощо) так і в окремих державах-членах (болгарський портал *strategy.bg*, естонський *osale.ee*, австрійський *partizipation.at*, голландський *Citizenlink*);
- ✓ З метою сприяння співробітництву між владою та громадянами спільними зусиллями органів державної влади і сектора громадянського суспільства була розроблена ціла низка стратегічних документів (Концепція розвитку естонського громадянського суспільства», Суспільний договір в Англії та Уельсі тощо). Головним завданням цих документів є чітке окреслення основних ролей, принципів і механізмів співробітництва між органами державної влади та ОГС. На підтримку імплементації стратегічних документів публікуються Кодекси передової практики залучення громадянського суспільства (Естонія, Великобританія). Зі свого боку Відомство федерального канцлера Австрії ухвалило «Стандарти громадської участі», а британський уряд запропонував «Національну структуру розширення громадської участі»;

- ✓ Громадянські саміти, громадські журі, електронні петиції, громадські форуми та інструменти оцінки державної політики належать до основних механізмів, за допомогою яких влада прислухається до голосу народу;
- ✓ Успішні приклади моніторингових органів громадянського суспільства на міжнародному рівні: Комітети громадянського суспільства ПРООН, Економічна і соціальна рада ООН, Європейський економічний і соціальний комітет. У державах-членах ЄС широко розповсюджена практика створення органів, які складаються з представників організацій громадянського суспільства, контролюють імплементацію державної політики і беруть участь у її формуванні. Приклади таких органів можна знайти в Ірландії, Болгарії та Словенії;
- ✓ На місцевому рівні широко розвивається співробітництво громадян з органами місцевої влади, завдяки якому громадяни можуть сказати своє слово про розвиток середовища, в якому вони живуть. Місцеві «Стратегічні партнерства» (Великобританія) і партиципаторний бюджетний процес (Іспанія, Бельгія, Італія, Німеччина, Франція, Португалія, Данія, Нідерланди, Великобританія) є одними з найкращих практичних методів зміцнення довіри між органами державної влади та громадянами.

I. Вступ і методологія

Ця аналітична розвідка підготовлена в рамках Проекту ОБСЄ «Громадянське суспільство – Дослідження передового міжнародного досвіду». Даний проект покликаний зробити певний внесок у подальший розвиток громадянського суспільства в Україні шляхом вивчення й передачі успішного міжнародного практичного досвіду у сфері фінансування організацій громадянського суспільства та заходів, спрямованих на зміцнення довіри між органами державної влади та організаціями громадянського суспільства (ОГС).

Конкретною метою цієї розвідки є всебічний огляд деяких успішних форм міжнародної практики в рамках співробітництва між органами державної влади та ОГС, а також стислий виклад існуючих на сьогоднішній день заходів і механізмів зміцнення довіри, які сприяють розвитку діалогу й можуть бути застосовані в українському контексті.

Упродовж останніх десятиліть перед «старими» і «новими» демократіями постає спільна для всіх проблема: дедалі ширший розрив між очікуваннями суспільства та реальними результатами функціонування державних механізмів. Неухильне падіння суспільної довіри й загальне невдоволення тим, як відбувається управління державними справами, цілком прогнозовано призводить до спаду показників на «мікроекономічному» та «макрополітичному» рівнях.

Ця розвідка зосереджує увагу передусім на макрополітичному рівні, де заходи щодо побудови взаємної довіри можуть зміцнити демократичне управління, підвищити ефективність державних інституцій і якість економічної політики. З огляду на те, що зусилля, спрямовані на зміцнення довіри, можуть охоплювати широкий спектр заходів, а також з огляду на їхню глибину і доволі складну структуру, головна увага буде приділена одному з їхніх провідних аспектів, і заходи щодо зміцнення взаємної довіри розглядатимуться крізь призму принципів належного управління.

У якості основних порівняльних критеріїв при розгляді емпіричних прикладів з п'яти відібраних для цілей цієї розвідки європейських країн слугуватимуть принципи підзвітності, прозорості та участі. Додаткової цінності цьому дослідженню надає детальна сфокусована інформація, спеціально підібрана з урахуванням потреб представників державних і недержавних органів, практиків та експертів, які займаються проблематикою діяльності ОГС в Україні, а отже адаптована до умов місцевого середовища.

Дане дослідження керується розумінням того, що участь громадянського суспільства у прийнятті рішень являє собою ключовий фактор демократичного розвитку та економічної стабільності кожної держави.

Труднощі перекладу – дедалі ширший розрив між громадянами та їхніми владними інститутами

У всесвітньому масштабі 65% населення не вважають, що їхні країни керуються волею своїх народів, а в країнах колишнього радянського блоку такої думки дотримуються троє з кожних чотирьох громадян. Ці вражаючі цифри були отримані в ході одного з найбільших всесвітніх опитувань громадської думки, проведеного у 2005 році соціологічним центром «Геллап Інтернешнл»². Втім, ці цифри не здивували ні політиків, ні політологів, оскільки проблема «втраченої довіри» вже принаймні два десятиліття залишається предметом гарячих дискусій. Проте отримані результати перемістили це питання на чільне місце в міжнародному порядку денному. Основною причиною цього був той факт, що суспільна довіра є одним з головних детермінантів економічного розвитку та соціальної згуртованості і часто вважається індикатором соціального капіталу. Крім того, довіра є показником ставлення людей до держави та її спроможності здійснювати соціальне забезпечення, пропагувати спільні економічні та людські

² Опитуванням «Голос народу – 2005» було охоплено понад 50,000 осіб у 68 країнах, які репрезентували думки 1,3 млрд. людей з усього світу – про тих, хто зараз при владі, хто прагне її здобути, й про те, як ця влада використовується. (більш детально див. вебсайт <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4247158.stm>)

цінності. Вона також демонструє, як громадяни сприймають свою державу – як свій «захисний щит» і партнера, чи як опонента, над яким вони повинні взяти гору. Чим більше людей розглядають державу як свого партнера, тим краще вони узгоджуватимуть свої особисті цілі та завдання з цілями та завданнями всієї громади і, як наслідок, робитимуть свій внесок у загальне процвітання держави. Якщо у «старих» демократіях падіння довіри хоч і викликає серйозне занепокоєння, але все ж не так тяжко позначається на економічних показниках, то в країнах із перехідною економікою питання, пов'язані з соціальною та політичною довірою, благополуччям держави та її громадян відіграють набагато важливішу роль, оскільки політичне середовище, запламоване корупцією, уражене роздрібненістю владних структур і браком консенсусу виступає додатковою перепорою на шляху проведення розумної економічної політики. «Таким чином проблеми взаємної довіри прямо чи посередньо накладають відбиток на всі кроки, що вживаються лідерами країн, які переживають кризу або післякризовий період».(Blind 2007). Блайнд також стверджує, що широке розмаїття асоціативних зв'язків між соціальною та політичною довірою в різних країнах, регіонах і в різні періоди часу підводить до наступного висновку:

«Певний ступінь соціальної недовіри може генерувати підвищену політичну активність деяких людей, за деяких обставин і лише по відношенню до деяких форм політичної діяльності.... Водночас «сильне невдоволення демократією та вкрай низькі рівні довіри майже незмінно йдуть рука об руку» (Norris 1999, 228-33). Це підводить до думки, що хоча схильність громадян підозрювати своїх політичних представників у діях, які суперечать волі їхніх виборців, є цілком здоровим явищем, надто тривалі періоди соціальної та політичної недовіри з боку переважної більшості населення можуть призвести до руйнівних наслідків для влади і державного управління».

Питання взаємної довіри ще більш ускладнюються, коли мова заходить про суспільства країн із перехідною економікою. Оскільки побудова довіри – це вулиця з двостороннім рухом, недовіра органів державної влади до організацій громадянського суспільства і «реальних» інтересів, які вони можуть представляти, теж стає питанням, яке необхідно вирішувати. З цієї позиції імплементація принципів підзвітності, прозорості та відкритості не повинна вважатися виключним обов'язком державних інституцій, а навпаки – має бути в рівній мірі вбудована в роботу організацій громадянського суспільства. Отже забезпечення процесу формування політичного курсу з обох боків «паркану» належним чином гарантуватиме ефективність демократичного управління від імені народу.

Принципи належного управління як механізми зміцнення довіри

Довіра справляє значний позитивний вплив на побудову процвітаючої й компетентної держави, в якій громадяни відчувають свою здатність впливати на

політичний процес і розвиток держави, як такої. Тому закономірним результатом устремлень до кращого життя і майбутнього стала розробка принципів належного управління.

Європейська комісія назвала ці принципи³ головними рушійними силами європейського демократичного процесу. У більш широкій міжнародній перспективі Програма розвитку ООН (ПРООН) визначила поняття «належне управління» як *«зокрема, партиципаторне, прозоре і підзвітне... Належне управління гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети базуватимуться на широкому консенсусі в суспільстві, а голоси найбідніших і найбільш незахищених верств населення будуть почуті при прийнятті рішень про розподіл ресурсів розвитку»*.⁴

Спираючись на базові принципи концепції належного управління, це дослідження описує механізми, які застосовуються європейськими державами з метою ширшого залучення громадян до політичного процесу і подолання існуючого розриву між державними інституціями і громадянським суспільством. У цьому дослідженні детально відстежується імплементація наступних принципів:

Підзвітність: Громадськість має всі законні підстави очікувати від органів державної влади належної підзвітності та відповідальності. Ці очікування передбачають наявність у кожного члена суспільства права піддавати прискіпливій перевірці та контролю діяльність органів державної влади з одного боку, і обов'язок самих органів влади звітувати перед громадянами – з другого. Існування цих прав покладає на органи державної влади відповідальність перед суспільством за виконання своїх функціональних обов'язків і покращує якість управління в державному секторі.

Участь: Впровадження будь-яких змін у державному секторі вимагає залучення та участі всіх зацікавлених осіб і груп. З метою полегшення цього процесу слід запровадити чіткі й зрозумілі правила, які дозволять створити сприятливу для користувачів нормативну базу проведення громадських консультацій. Для створення належних передумов, які дадуть змогу громадянському суспільству брати активну участь у політичному процесі, потрібні спільні зусилля і новий підхід до соціальної та політичної участі.

Відкритість і прозорість: Обмін інформацією і суспільна обізнаність належать до ключових факторів підвищення прозорості. Теза «інформаційний

3 Принципи належного управління визначені Європейською Комісією в Білій книзі з питань європейського управління. (COM (2001) 428 final). Вони здебільшого узгоджуються з єдиними адміністративними принципами, проголошеними ініціативою SIGMA ("European Principles for Public Administration" [Європейські принципи державної адміністрації], Sigma Paper #27)

⁴ Управління усталеним людським розвитком. Політичний документ ПРООН, див. вебсайт: (<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>)

обмін – випробуваний засіб зміцнення взаємної довіри»⁵ перетворилася на загально визнаний метод практичної роботи у країнах Європейської спільноти. Така практика повинна включати регулярну публікацію інформації не лише про діяльність і проекти органів влади, але й про порядок використання ними державних коштів.

II. Методологія

З метою забезпечення широти охопту цього дослідження з одночасною адаптацією його змісту до потреб українського суспільства застосовуватиметься метод порівняльного аналізу. В основу цієї розвідки закладений кабінетний аналіз європейських програмних документів, теоретичні дослідження та довідкова документація, передовий практичний досвід п'яти відібраних європейських країн, а також аналітичні дані, підготовлені державними та недержавними акторами та провідними донорськими організаціями, які працюють у сфері сприяння належному управлінню і зміцненню довіри між державою та її громадянами. Кабінетний аналіз поєднується зі співбесідами, експертними висновками, результатами візитів в Україну, зустрічей із зацікавленими сторонами та дискусій за круглим столом. Цей аналіз також базується на порівняльній методиці, спрямованій на підвищення ефективності шляхом вивчення і зіставлення передових практичних методів. У цьому відношенні для цілей даного дослідження застосовуються два основні підходи:

- Аналіз важливих стратегічних документів, прийнятих провідними міжнародними організаціями і присвячених заходам щодо зміцнення взаємної довіри. У центрі уваги цього аналізу - основні стратегії, прийняті Європейським Союзом з метою подолання тенденції спаду громадської довіри і запровадження принципів належного управління. Крім того, в ньому детально розглядаються рекомендації та стратегічні директиви, накреслені Радою Європи, Організацією Об'єднаних Націй та Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). У цьому дослідженні дається всебічний огляд найновіших тенденцій, методів та інструментів, які застосовуються на глобальному управлінському рівні з метою відновлення громадської довіри і подолання розриву між громадянами та їхніми багаторівневими управлінськими структурами. Основна мета цього розділу – демонстрація успішних макрорівневих прикладів, які можна наслідувати та адаптувати до українських умов.
- Аналіз передових практичних методів, які застосовуються у п'яти відібраних країнах ЄС. Головний предмет розгляду – методи зміцнення

⁵ Цитата за текстом "Communication to the Commission from the President, Ms. Wallstrom, Mr. Kallas, Ms. Hubner and Ms. Fischer Boel. Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. Memorandum to the Commission" [Повідомлення Комісії від Президента, пані Валльстрем, пана Калласа, пані Хюбнер і пані Фішер-Бьоль. Пропозиція щодо започаткування Європейської ініціативи прозорості. Меморандум для Комісії].

взаємної довіри, що застосовуються в Нідерландах, Великобританії, Австрії, Естонії та Болгарії з приділенням особливої уваги заходам щодо підвищення прозорості, підзвітності та участі громадян у процесі прийняття рішень. У цьому розділі описані відповідні національні нормативно-правові структури сприяння вищезгаданим механізмам, а також «м'які» позазаконодавчі методи залучення громадськості.

Відбір країн здійснювався з урахуванням розмаїття представлених у них форм соціально-економічної, політичної та адміністративної культури. Відібрані країни являють собою суміш високорозвинених «старих» західних демократій і нових держав-членів, які пережили всі труднощі політичних, економічних і соціальних перехідних процесів. Спільною для всіх рисою є те, що їхні методи належного управління розроблялися і вдосконалювалися протягом останніх десятиліть, прокладаючи шлях кращому залученню громадян до політичного процесу.

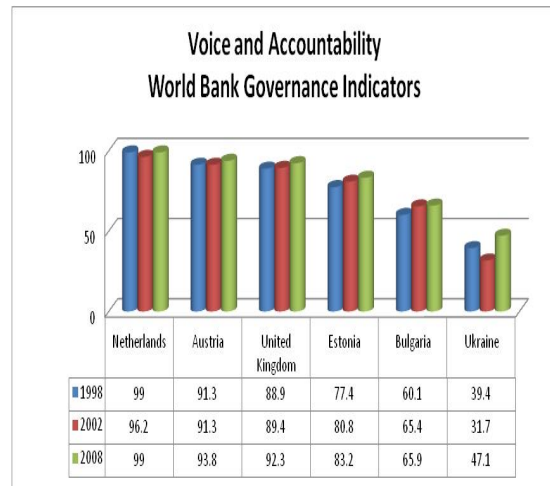
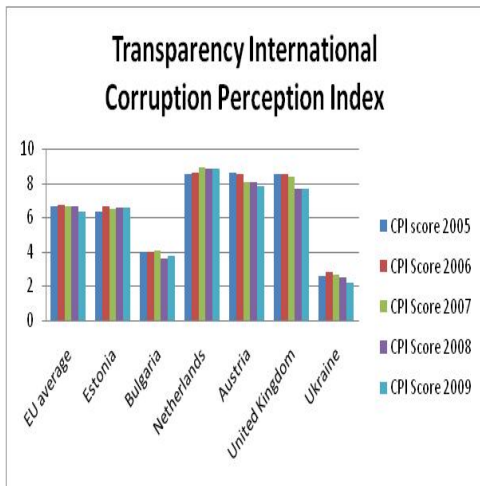
З огляду на те, що кількісно вимірити ефект від впровадження принципів прозорості, підзвітності та громадської участі в кожній окремо взятій країні дуже важко, в якості спільного знаменника був узятий показник сприйняття громадянами рівнів корупції. Він показує, наскільки успішно відібрані країни впровадили у себе концепцію належного управління і зуміли «перебудувати корабель у відкритому морі»⁶. Водночас застосовуватиметься індекс Всесвітнього банку (ВБ) «Право голосу і підзвітність»⁷ - цінний показник того, як громадська участь пов'язана з загальним рейтингом країни і перспективами належного управління.

«Транспаренсі Інтернешнл» Індекс сприйняття корупції (ІСК)							
Середній для ЄС	Естонія	Болгарія	Нідерланди	Австрія	Великобританія	Україна	Рейтинг ІСК 2005 Рейтинг ІСК 2006 Рейтинг ІСК 2007 Рейтинг ІСК 2008 Рейтинг ІСК 2009

«Право голосу і підзвітність» Індикатори управління Всесвітнього банку						
	Нідерланди	Австрія	Велико-британія	Естонія	Болгарія	Україна
1998	99	91,3	88,9	77,4	60,1	39,4
2002	96,2	91,3	89,4	80,8	65,4	31,7
2008	99	93,8	92,3	83,2	65,9	47,1

⁶ Див. Elster J., 1998. Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea, [Інституційна структура в пост-комуністичних суспільствах: Перебудова корабля у відкритому морі] Cambridge University Press

⁷ Індекс ВБ «Право голосу і підзвітність» показує сприйняття того, в якій мірі громадяни країни можуть брати участь у виборі своєї влади, а також свободи слова, свободи об'єднань і свободи засобів масової інформації.



Країни, відібрані в якості прикладів, демонструють широкий спектр показників за цими індексами. Їхнє завдання – послужити ілюстрацією як високорозвинених, так і відносно «стандартних» практичних методів, придатних для близького до українського соціально-політичного контексту.

Структура дослідження

Це дослідження складається з чотирьох основних розділів, у яких дається загальний огляд найновіших міжнародних стандартів і тенденцій, наводяться конкретні деталі деяких успішних форм національної практики та пропонуються рекомендації щодо можливостей вжиття деяких заходів в Україні.

Згідно з цією ж логікою другий розділ містить огляд існуючих документів і прийнятих провідними міжнародними організаціями політичних програм, спрямованих на посилення участі громадянського суспільства у політичному процесі.

Третій розділ знайомить читача з різними європейськими та національними прикладами передової практики сприяння активній громадській участі. У відповідності з описаними вище принципами належного управління цей розділ складається з трьох основних підрозділів, присвячених:

- Нормам, які забезпечують кращу прозорість і відкритість процесу прийняття рішень (зокрема законам про свободу/доступ до інформації; прикладним формам застосування електронного врядування тощо.)
- Практиці забезпечення громадської участі (зокрема впровадженню процедур громадських консультацій та кращому залученню громадян до процесу прийняття рішень);
- Механізмам підзвітності, зокрема створенню стратегічних партнерств із неурядовими організаціями з метою проведення консультацій і створення механізмів моніторингу.

У кожному підрозділі дається опис найважливіших європейських програмних заходів, спрямованих на створення механізмів зміцнення довіри, і водночас детально роз'яснюється, як ці програмні заходи були вбудовані в нормативно-правову структуру вибраних держав-членів ЄС.

Спираючись на представлені у двох перших розділах практичні методи і програмні заходи, четвертий розділ описує практичні варіанти, які можуть знайти застосування в Україні, і розглядає конкретні пропозиції щодо майбутнього розвитку ефективної структури участі громадянського суспільства.

III. Загальний огляд провідних міжнародних документів і програмних заходів

3.1 Роль громадянського суспільства у забезпеченні демократичного управління

Залежно від рівня і форми демократичного розвитку, а також від політичного, економічного та соціального середовища різні країни світу застосовують різні методи залучення ОГС до політичного процесу. Прийнятий Радою Європи «Кодекс передової практики громадської участі у процесі прийняття рішень» містить чітко сформульоване роз'яснення різних етапів залучення громадянського суспільства: інформація, консультації, діалог і партнерство. Так звані «сходинки участі» розкривають широту (ступінь залучення або вилучення громадськості) і можуть містити певні вказівки на глибину (поверхневий або інтенсивний характер) процесу громадської участі⁸. Вони також служать показниками процесу еволюції суспільства і держави з плином часу і рівня розвитку практики партиципаторного управління.

Дослідження міжнародної практики в цій сфері аналізує та порівнює між собою різні «рівні» та механізми забезпечення більшої участі суспільства у політичному процесі.

Зміст поняття «громадянське суспільство», яке застосовується в цьому дослідженні, роз'яснює робоче визначення, сформульоване «Центром громадянського суспільства» Лондонської школи економіки та політичних наук:

«Громадянське суспільство означає арену добровільної колективної діяльності, зосередженої навколо спільних інтересів, цілей і цінностей. Теоретично його інституційні форми відрізняються від інституційних форм держави, сім'ї та ринку, однак на практиці межі

⁸ CIVICUS Participatory Governance Programme 2006-2008, Concept Note, June 2006, World Alliance for Citizen Participation [Програма партиципаторного управління CIVICUS 2006-2008, Концептуальна записка, червень 2006, Всесвітній альянс за громадську участь]

між державою, громадянським суспільством, сім'єю і ринком часто заплутані, стерті й носять договірний характер. Громадянське суспільство, як правило, охоплює широкий спектр сфер діяльності, акторів та інституційних форм з різними рівнями формалізації, автономії та влади. Громадянські суспільства часто населені такими організаціями, як зареєстровані благодійні організації, неурядові організації розвитку, місцеві громадські групи, жіночі організації, релігійні організації, професійні асоціації, профспілки, групи взаємодопомоги, соціальні рухи, бізнес-асоціації, коаліції та адвокаційні групи».⁹

Це визначення широко застосовується інституціями Європейського Союзу і донорськими організаціями¹⁰, оскільки воно добре вписується не лише в найновіші концепції, що виникли разом із процесом глобалізації, але й у ті концепції різноманітних, багатовимірних і багаторівневих організацій, котрі зараз перебувають на стадії розробки.

Упродовж останніх десятиліть ідея громадянського суспільства поступово розвивається, змінюючи погляди громадян і урядовців на його роль і додаткову цінність. Багато років уряди країн усього світу вбачали в організаціях громадянського суспільства перешкоду, яка радше заважала діяльності органів влади, ніж чинила якийсь вплив на її користь. До поступової зміни поглядів у бік усвідомлення, що насправді ОГС є незамінними й цінними партнерами влади, призвела необхідність зупинити спад довіри до державних інституцій і подолати дедалі ширший розрив між громадянами та їхніми органами влади. Необхідність започаткування конструктивного діалогу між громадянами та владними інститутами і забезпечення більш прозорого, відкритого й підзвітного управління, яке б чуйно реагувало на потреби своїх громадян, сформувала сучасне глобальне усвідомлення ролі громадського діалогу в процесі прийняття рішень. Серцевиною цієї нової концепції стала необхідність розвитку партиципаторної демократії та відповідального управління, які б підкріплювали та підтримували одне одного.

3.2 Європейські документи, спрямовані на більше залучення громадськості (ЄС і Рада Європи)

«Цей Договір знаменує новий етап у процесі створення дедалі міцнішого союзу народів Європи, в якому прийняття рішень здійснюється з максимально

⁹ http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm

¹⁰ Див. Council of Europe, 2009, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process; the definitions given by DIFID [Рада Європи: Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень] (<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Who-we-work-with1/Civil-society/>) а також Civil Society Index Programme of CIVICUS [Програма «Індекс громадянського суспільства»]

можливою відкритістю і, по можливості, максимально наближене до громадян».

Консолідовані тексти Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу.

Вступ у силу Лісабонського договору¹¹ знаменував собою початок нової епохи в демократичному розвитку Європи. Він зробив більш прозорим, підзвітним, відкритим і партиципаторним європейський процес прийняття рішень, тим самим втілюючи в життя сподівання громадян на більш ефективне і продуктивне державне управління. Цей документ ще раз підтвердив деякі давно визнані демократичні цінності, доповнивши їх новими механізмами більшого залучення громадськості.

Втім, процес ідентифікації, пропаганди та включення згаданих вище принципів у європейські та національні правові системи протікав не гладко через триваюче розширення розриву між громадянами та їхніми владними інститутами.

Усвідомлюючи дедалі більше ослаблення довіри до європейських і національних органів влади і відчуження європейців від політичного процесу, Європейська комісія розгорнула на початку 2000 року реформу європейського управління, зробивши її одним зі своїх стратегічних завдань. Нова реформа була спрямована на усвідомлення того, що демократичні інститути європейського і національного рівня повинні докласти всіх зусиль, аби «відновити зв'язок» зі своїми громадянами, і тим самим підвищити ефективність державного управління. У Білій книзі «Про європейське управління»¹² Комісія продовжила розвивати цю концепцію, стверджуючи, що поставлене завдання можна виконати лише шляхом посилення громадської участі в політичному процесі та впровадження відкритих і прозорих процедур прийняття рішень. На практиці Європейська комісія зобов'язалася:

- Надавати в режимі онлайн актуальну інформацію про підготовку програмних заходів на всіх етапах прийняття рішень;
- Установити та опублікувати мінімальні стандарти проведення консультацій;
- Посилити спілкування з широкою громадськістю щодо питань загальноєвропейського значення, тим самим даючи людям змогу контролювати процес прийняття рішень на всіх його етапах;
- В окремих сферах діяльності установлювати партнерські відносини, які виходять за рамки мінімальних стандартів і зобов'язують Комісію проводити додаткові консультації взамін за більші гарантії відкритості та представництва тих організацій, з якими проводяться подібні консультації.

¹¹ Лісабонський договір був підписаний 13 грудня 2007 р. в Лісабоні і вступив у силу 1 грудня 2009 р.

¹² Commission of the European Communities (2001), *European Governance, A White Paper*, [Комісія Європейських Співтовариств (2001), *Біла книга з питань європейського управління*] COM (2001) 428 final

Комісія сформулювала п'ять базових принципів, які лежать в основі демократії та належного управління:

- **Відкритість.** Державні інституції повинні працювати більш відкрито. Спільно з Державами-членами вони повинні активно спілкуватися з громадськістю, інформуючи її про те, що робить ЄС, і які рішення він приймає. Вони повинні користуватися доступною й зрозумілою для широкого загалу мовою. Це має особливе значення для посилення довіри до складних державних інституцій;
- **Участь.** Якість, актуальність і ефективність програмних заходів ЄС залежить від забезпечення широкої громадської участі по всій довжині політичного ланцюжка – від початкового задуму до реалізації. Можна сподіватися, що покращення громадської участі призведе до збільшення віри у кінцевий результат і ті державні інституції, які проводять даний політичний курс. Громадська участь у величезній мірі залежить від інклюзивного підходу центральних органів влади при розробці та реалізації програмних заходів ЄС;
- **Підзвітність.** Необхідно більш чітко визначити ролі різних сторін у законодавчому та виконавчому процесах. Кожна інституція ЄС повинна роз'яснювати й брати на себе відповідальність за те, що вона робить у Європі. Проте існує також потреба в більшій ясності та відповідальності з боку Держав-членів і всіх причетних до розробки та проведення політичного курсу ЄС на будь-якому рівні;
- **Ефективність.** Програмні заходи мають бути ефективними, своєчасними і приносити необхідні результати на основі чітко поставлених завдань, оцінки майбутнього ефекту і, по можливості, минулого досвіду. Ефективність у рівній мірі залежить від пропорційного способу реалізації політичного курсу ЄС і прийняття рішень на найбільш доцільному рівні;
- **Послідовність.** Програмні заходи і дії мають бути послідовними і добре зрозумілими. Необхідність взаємної узгодженості в рамках Союзу незмінно зростає: спектр завдань стає ширшим; розширення самого Союзу збільшує внутрішнє розмаїття; а такі глобальні проблеми, як кліматичні та демографічні зміни виходять за межі конкретного політичного фундаменту, на якому був побудований Союз; регіональні та місцеві органи влади дедалі більше втягуються в реалізацію політики ЄС. Узгодженість вимагає сильного політичного керівництва і почуття відповідальності з боку державних інституцій. Це дасть змогу забезпечити послідовний підхід у рамках великої та складної системи».¹³

Ці принципи знаходять застосування на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, регіональному і національному, а їх виконання є ключовим

¹³ Там же

механізмом вирішення завдань, поставлених новою реформою управління. Кожний з цих принципів важливий сам по собі. Але тільки їх спільне застосування може гарантувати краще майбутнє, економічний і політичний розвиток. Застосування цих принципів також вимагає від усіх зацікавлених сторін спільних зусиль і спільної відповідальності. Незважаючи на те, що головна відповідальність за відновлення довіри до європейських і національних владних інститутів лежить передусім на самих цих інститутах, Європейська комісія у своїй «Білій книзі» прямо відзначила, що більше залучення громадянського суспільства означає також більшу відповідальність. Наділяючи громадські організації новою роллю, цей документ настійно рекомендує їм дотримуватися тих же принципів належного управління з приділенням особливої уваги підзвітності та відкритості своєї роботи.

Громадські обговорення ухваленої Комісією Білої книги тривали протягом дев'яти місяців, і за цей час було подано 260 пропозицій. У своїх відгуках громадськість, в основному, підтримала п'ять сформульованих принципів належного управління і майже одностайно схвалила відкритість, більше залучення і участь громадськості як засоби посилення підзвітності у процедурах формування політичного курсу.¹⁴

Необхідність організації ефективного співробітництва з громадянським суспільством стала предметом уважного розгляду і при розробці стратегічних завдань Комісії на 2005-2009 роки. У своєму баченні європейського оновлення ЄК підкреслила, що складні й різноманітні завдання, які стоять перед Європою, можна вирішити лише спільними зусиллями. Цей підхід вимагає:

- Спільної роботи всіх акторів: не самих лише інституцій, але й соціальних партнерів і громадянського суспільства на всіх рівнях;
- Залучення громадян: шляхом роз'яснення, чого прагне досягнути Європа, і участі у спільних зусиллях.
- Спільної відповідальності: кожний європейський громадянин повинен вкладати свою частку в роботу Союзу, і кожний європеєць повинен нести власну частку відповідальності за реалізацію спільних європейських цілей¹⁵.

Виходячи з твердого переконання, що європейське суспільство заслуговує на те, щоб мати ефективні, підзвітні та готові йому служити державні інституції, ЄК опублікувала у травні 2006 р. свою Зелену книгу «Європейська ініціатива прозорості».¹⁶ Підґрунтям цієї ініціативи послужили попередні заходи, які

¹⁴ Див. European Commission (2003), Report from the Commission on European Governance [Європейська Комісія (2003), Доповідь Комісії про європейське управління]

¹⁵ Strategic Objectives 2005 – 2009, Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security, Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström, COM(2005) 12 final [Стратегічні завдання 2005 – 2009, Європа 2010: Партнерство заради європейського відновлення, процвітання, солідарності та безпеки, Повідомлення Президента за погодженням з Віце-президентом Валльстрем]

¹⁶ European Commission (2005), Green paper, European Transparency Initiative, Brussels, COM (2006) 333 final [Європейська Комісія (2005), Зелена книга «Європейська ініціатива прозорості, Брюссель]

вживалися співтовариством у цій сфері (доступ до законодавчих документів, «Кодекс належної адміністративної поведінки», різного роду консультаційні процедури та діалоги за участю багатьох зацікавлених сторін тощо) та основні програмні положення Білої книги з питань належного управління. Головною її метою було надання допомоги у відновленні тісних зв'язків Європи зі своїми громадянами шляхом подолання політичного відчуження і хибного розуміння європейського політичного процесу. Одним із чотирьох стовпів цієї ініціативи було забезпечення більшої прозорості в діяльності представників інтересів (лобістів). Зелена книга дає визначення терміну «лобіювання», яким охоплюються всі види діяльності з метою впливу на процеси формування політичного курсу та прийняття рішень у європейських інституціях.¹⁷ Рекомендації Європейської комісії відносять до категорії «лобіювання» наступні форми діяльності: «установлення контактів з членами або посадовими особами європейських інституцій, підготовка, розповсюдження, розсилання листів, інформаційних матеріалів або документів з викладом певної аргументації чи позиції, організація заходів, зустрічей або пропагандистської діяльності (в офісних приміщеннях чи інших місцях) на підтримку цілей представництва інтересів. Сюди також входять заходи, що становлять складову частину формальних обговорень законодавчих пропозицій та інших відкритих консультацій¹⁸. Таким чином, цією нормою були охоплені практично всі організації громадянського суспільства.

З метою підвищення їхньої прозорості всі представники інтересів були зобов'язані розкривати фінансові дані, що дають чітку уяву про їхні джерела фінансування та інтереси, які можуть стояти за їхніми політичними рекомендаціями. Для реєстрації в реєстрі ЄК в обов'язковому порядку подаються наступні документи:

- загальний бюджет з постатейною інформацією про головні джерела фінансування НУО і експертно-аналітичних центрів;
- оборотність коштів професійних консалтингових і юридичних фірм, які можуть бути віднесені на рахунок лобіювання європейських інституцій, а також відносна частка їхніх найбільших прибічників;
- кошторис витрат на пряме лобіювання інституцій ЄС, понесених штатними лобістами та професійними асоціаціями.

Необхідність запровадження суворих правил прозорості для будь-яких спроб чинення впливу на формування політичного курсу була зумовлена, з одного боку, нагальною потребою в ширшому залученні громадян до процесу прийняття рішень, а з другого – особливостями самого процесу формування політичного

¹⁷ Згідно з визначенням Зеленої книги, лобісти – це особи, які провадять лобістську діяльність, працюючи в різноманітних організаціях, до числа яких належать консалтингові та юридичні фірми, НУО експертно-аналітичні центри, відділи лобіювання корпорацій («штатні представники») або професійні асоціації.

¹⁸ European Transparency Initiative- Frequently Asked Questions on the Commission's register for Interest Representatives [Європейська ініціатива прозорості – Питання, що часто ставляться стосовно Реєстру представників інтересів] (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/FAQ_en.pdf)

курсу. Хоча чинення впливу на політику є складовим елементом європейської демократичної системи, воно вважається надзвичайно чутливим процесом, якому притаманний високий корупційний ризик.

Європейський парламент і Європейська комісія, як провідні директивні органи, що розпоряджаються бюджетом у розмірі близько 134 млрд. євро¹⁹ і представляють 492 мільйона громадян 27 держав-членів, - це європейські інституції, що зазнають найбільшого тиску і спроб впливу. Про цей факт свідчить присутність близько 15,000 лобістів і 2500 лобістських організацій, зареєстрованих в одному тільки Брюсселі.²⁰ Втім, ці цифри носять індикативний характер, оскільки число незареєстрованих лобістів і груп тиску нікому не відоме. Ще раз наголошуючи на тому принципі, що «більше залучення громадськості тягне за собою більшу відповідальність»²¹, Європейська комісія і Європейський парламент запровадили заходи, спрямовані на збільшення відкритості та посилення зовнішнього контролю над стосунками між інституціями ЄС і представниками інтересів. Після створення Європейською комісією добровільного реєстру лобістів Європейський парламент²² настійно рекомендував інституціям ЄС узяти на озброєння єдиний спільний підхід щодо запровадження суворіших правил лобістської діяльності і забезпечення максимальної прозорості процесу формування політичного курсу. Для початку дві інституції домовилися²³ створити спільний добровільний реєстр представників інтересів²⁴. При цьому було підкреслено, що представники інтересів зобов'язані дотримуватися принципів відкритості, прозорості, чесності та непідкупності, чого від них законно сподіваються громадяни та інші зацікавлені сторони. Згідно з Кодексом поведінки це означає, що, як мінімум, представники інтересів будуть завжди:

- «називати своє ім'я і назву суб'єкта(суб'єктів) господарювання, на якого вони працюють, або інтереси якого представляють;

19 Бюджет ЄС на 2009 р. вміщений на вебсайті <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

20 European Parliament, Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions [Європейський парламент, Доповідь про розробку нормативної бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях] (2007/2115(INI))

²¹ Commission of the European Communities (2001), *European Governance, A White Paper*, [Комісія Європейських Співтовариств (2001) Біла книга з питань європейського управління] COM (2001) 428 final

²² Report on the development of framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European Institutions [Доповідь про розробку нормативної бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях] (2007/2115(INI), European Parliament

²³ Joint statement regarding the progress achieved to date High level Working Group on a common register and Code of Conduct for lobbyists [Спільна заява про досягнутий прогрес, Робоча група високого рівня з розробки єдиного реєстру та Кодексу поведінки лобістів] (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/kallas/doc/joint_statement_register.pdf)

²⁴ Реєстр вміщений на вебсайті http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_en.html

- не повідомляти про себе неправдиву інформацію при реєстрації з метою введення в оману третіх сторін та/або персоналу ЄС;
- декларувати свої інтереси, а також, по можливості, причітників або членів,

Стаття 10

3. Кожний громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу. Наскільки можливо, рішення приймаються відкрито і з максимальним наближенням до громадян.

Стаття 11

1. Інституції адекватними способами забезпечують можливість громадянам і представницьким асоціаціям можливість доводити до загального відома свої думки і публічно обмінюватися ними в усіх сферах діяльності Союзу.

2. Інституції підтримують відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством.

3. З метою забезпечення послідовності та прозорості дій Європейська Комісія провадить широкі консультації з зацікавленими сторонами.

Консолідований текст
Договору про
Європейський Союз

яких вони представляють;

- забезпечувати, щоб надана ними інформація була, наскільки їм відомо, об'єктивною, актуальною і правдивою;

- не добувати або не чинити спроб добувати інформацію чи добиватися прийняття рішення нечесним шляхом;

- не схилити персонал ЄС до порушення застосовних до них правил і стандартів;

- у разі найняття на роботу колишніх працівників апарату ЄС поважати їхній обов'язок щодо дотримання застосовних до них правил і вимог конфіденційності.

(Кодекс поведінки представників інтересів)

У своїй резолюції від 8 травня 2009 р. про розробку нормативної бази діяльності представників інтересів у європейських інституціях Європейський парламент зайшов ще далі, зробивши низку пропозицій щодо посилення правил прозорості. Парламент запропонував запровадити так звану «правову зону впливу» (залучений до парламентської доповіді індикативний список зареєстрованих представників інтересів, з якими провадилися консультації, і які зробили важливий внесок у підготовку доповіді або законодавчої пропозиції), а також обов'язкову реєстрацію всіх лобістів, які бажають отримати право входу до всіх інституцій ЄС. Хоча ці пропозиції досі не прийняті Комісією і Радою, вони є свідомим

помітного просування вперед і нової тенденції до більшої відкритості процесу формування політичного курсу.

Нове європейське бачення ролі громадян у процесі прийняття рішень знайшло яскравий вираз у консолідованих текстах Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу з поправками, внесеними після вступу в силу Лісабонського договору. Лісабонський договір практично надав суспільному діалогу статус фундаментального принципу, який поширюється на всі сфери діяльності ЄС. У своїх положеннях про демократичні засади Договір про Європейський Союз зокрема проголосив відкритість і громадську участь базовими цінностями демократичного життя Союзу. Він також

зобов'язав інституції зробити все необхідне, щоб громадяни та їхні організації мали реальне право голосу в європейському політичному процесі. Провідними каналами спілкування між владою та громадянами були названі: надання доступу до інформації та проведення публічних консультацій. Договір також запровадив нову концепцію громадської участі, наділивши громадян правом законодавчої ініціативи. Згідно зі статтею 11.4, громадяни в кількості не менше одного мільйона осіб, які належать до громадянства значного числа держав-членів, можуть запросити Європейську комісію внести відповідну пропозицію з питань, щодо яких, на думку цих громадян, необхідне прийняття правового акту Союзу.

Згідно з новими положеннями Договору, Європейський парламент у своїй Резолюції від 13 січня 2009 р. «Про перспективи розвитку суспільного діалогу на основі Лісабонського договору, закликав інституції ЄС застосовувати при підготовці міжінституційних угод і обов'язкових правил призначення представників громадянського суспільства методи організації та фінансування консультацій, які відповідають загальним принципам і мінімальним стандартам проведення консультацій з зацікавленими сторонами²⁵.

На користь удосконалення нормативних положень і створення більш чіткої правової бази промовляла ще одна непроста проблема – існуюча недовіра органів влади до потенційних можливостей і репрезентативності організацій громадянського суспільства. У преамбулі Європейської хартії активного громадянства цей парадокс представлений наступним чином: «від громадян і їхніх незалежних об'єднань очікують участі (в матеріальній і нематеріальній формі) у процесі подолання «дефіциту демократії» в Європейському Союзі, проте водночас державні органи часто не сприймають такі об'єднання всерйоз і нерідко ставляться до них з недовірою». Ця проблема безпосередньо пов'язана з нормативно-правовою системою ЄС, в якій відсутні чіткі визначення ролей, прав і обов'язків ОГС, а також відповідних обов'язків державних органів.

Розробка Хартії громадянства²⁶ була ініційована сектором громадянського суспільства з метою подолання існуючого розриву. З цією метою Хартія дає визначення «автономних громадянських організацій», роз'яснює їхні права та обов'язки поряд з обов'язками органів державної влади. В серцевину громадянського партиципаторного процесу закладене право проведення консультацій, доступу до інформації та постійного моніторингу. З другого боку, надання інформації та забезпечення своєчасного зворотного зв'язку були названі

²⁵ Див. Повідомлення Комісії від 11 грудня 2002 р. «До укріплення культури консультацій і діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами» (COM(2002)0704).

²⁶ Текст Європейської хартії активного громадянства є результатом реалізації проекту під керівництвом Мережі активного громадянства за участю наступних організацій: World of NGOs (Австрія); Consumers Defence Association (Чеська Республіка); Sozialbuero Main-Taunus (Німеччина); Ghaqda-tal-Konsumatori (Мальта); Association of Polish Consumers (Польща); Animar (Португалія); Romanian Association for Consumer Protection (Румунія); Legal Information Center for NGOs (Словенія); Helsinki Citizens Assembly (Туреччина). Цей проект був реалізований завдяки підтримці Генерального директорату з питань освіти і культури Європейської Комісії, а також банку Unicredito.

ключовими обов'язками органів державної влади. Крім того, державні установи зобов'язані визначити та застосовувати набір чітких критеріїв ідентифікації громадських організацій, з якими вони планують співробітничати та встановлювати партнерські стосунки. Ці критерії повинні адаптуватися до конкретних ситуацій і змінюватися залежно від передбачуваного типу стосунків, але вони в жодній мірі не повинні обмежувати чи звужувати діалог із громадянським суспільством.

Зміцнення довіри та подолання існуючого розриву між громадянами та їхніми урядами – це вирішальна сфера політики, яка гарантує належне виконання всіх горизонтальних програмних заходів і забезпечує достатній простір для свободи, безпеки та правосуддя в межах Союзу. Проте ці зусилля повинні охопити увесь європейський континент, не обмежуючись лише рамками ЄС. Центральну роль у цьому процесі відіграє Рада Європи (РЕ).

Паралельно з нормативно-правовою базою ЄС Рада Європи розробила додатковий інструментарій зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. Правова система в якій функціонує Рада Європи²⁷, створила можливості для ширшого визнання та посилення співробітництва між ними. Водночас вона дала змогу розробити стандарти, застосовні для країн поза межами ЄС.

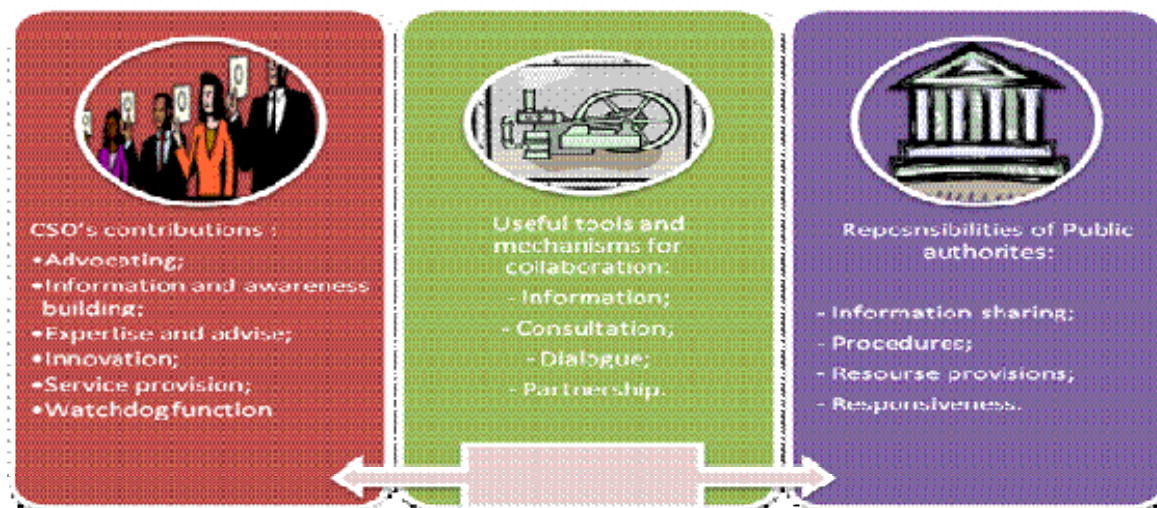
З метою забезпечення послідовного підходу до організацій громадянського суспільства Рада Європи прийняла у 2007 році рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій в Європі. Цей документ побудований на засадах, сформульованих у документі «Керівні принципи розвитку та укріплення НГО в Європі», прийнятому Радою Європи у 1996 році, а також в «Основних принципах статусу неурядових організацій в Європі», розроблених у 2002 році. Метою цих рекомендацій було запровадження мінімальних стандартів, яких належить дотримуватися при формуванні національного законодавства щодо ОГС. У цих документах також наголошується, що «урядові та квазіурядові механізми всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь НУО, не допускаючи дискримінації при проведенні діалогу та консультацій стосовно завдань державної політики та прийняття рішень.... Сприяти цій участі та співробітництву необхідно, забезпечуючи належне розкриття офіційної інформації або доступ до неї».²⁸ Практичні рекомендації щодо того, які механізми необхідно запровадити задля кращого залучення громадськості, дає «Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень», прийнятому в жовтні 2009 р. Конференцією міжнародних неурядових організацій²⁹. Цей кодекс не лише накреслив параметри залучення громадянського суспільства до

²⁷ Рада Європи складається з 47 членів, які представляють практично весь європейський континент. Рада Європи прагне розвивати в усій Європі спільні демократичні принципи на основі Європейської конвенції з прав людини та інших нормативних документів про захист прав людини. (інформація вміщена на вебсайті: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=quisommesnous&l=en>)

²⁸ Стаття 76, Рекомендація державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі (CM/Rec(2007)14).

²⁹ За участю Ради Європи

політичного процесу, але й наголосив, що «діяльність в інтересах суспільства вимагає від НУО і державних органів відкритості, відповідальності, ясності та підзвітності з дотриманням прозорості на всіх етапах».³⁰ Цей документ також відзначив важливу роль ОГС на різних етапах політичного процесу, окреслив відповідні обов'язки органів влади та головні механізми подолання розриву між обома дійовими особами.



Джерело: Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень, CONF/PLE(2009)CODE1

Форми участі ОГС:	Корисний інструментарій та механізми співробітництва:	Зобов'язання державних органів:
<ul style="list-style-type: none"> - Адвокаційна діяльність; - Інформація та забезпечення обізнаності; - Експертиза та поради; - Інновація; - Надання послуг; - Наглядові функції. 	<ul style="list-style-type: none"> - Інформація; - Консультації; - Діалог; - Партнерство. 	<ul style="list-style-type: none"> - Обмін інформацією; - Процедури; - Забезпечення ресурсами; - Здатність реагування.

З метою ілюстрації та роз'яснення відносин, притаманних втручання ОГС на різних етапах політичного процесу, була розроблена матриця громадської участі (див. Додаток 1).

Кодекс належної практики визначив чотири рівні участі, залежно від ступеня її інтенсивності у процесі прийняття рішень:

- *Інформація* – Цей рівень лежить в основі розвитку всіх інших етапів втручання. Як правило, на цьому етапі головним змістом процесу є надання органами влади інформації сектору громадянського суспільства. На цьому етапі має місце лише незначна взаємодія або участь ОГС;

³⁰ Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень, CONF/PLE(2009)CODE1

- *Консультації* – На прохання органів влади від ОГС очікуються зауваження, зворотний зв'язок і рекомендації. Як правило, ініціаторами консультацій виступають державні органи. Консультації лежать в основі всіх етапів процесу прийняття рішень, особливо етапів підготовки проектів, моніторингу та переформулювання;
- *Діалог* – Надзвичайно цінний метод, застосовний на всіх етапах політичного процесу. Діалог може бути ініційований будь-якою стороною і являти собою або двостороннє обговорення певної сфери спільних інтересів (діалог взаємодії) або обговорення широкого політичного порядку денного (широкий діалог). Форми діалогу можуть бути різними – від відкритих слухань до регулярних чи спеціально скликаних засідань.
- *Партнерство* – найвища форма громадської участі, яка передбачає спільну відповідальність на всіх етапах політичного процесу. Партнерство може здійснюватися в таких формах, як форуми за участю всіх зацікавлених сторін, об'єднані органи, що приймають спільні рішення, або залучення ОГС до надання деяких послуг (аутсорсинг).

Втім, участь у процесі прийняття рішень може бути ефективною лише в разі побудови взаємної довіри не лише з точки зору громадянського суспільства, але й з боку влади. Відгуком на покладання більшої відповідальності на сектор громадянського суспільства стала пряма заява Платформи європейських соціальних НУО про те, що неурядові організації повинні «відповідати своєму мандату, бути підзвітними, прозорими та ефективними. Європейським НУО і Комісії належить спільно вивчати шляхи розробки цих та інших стандартів, а самим НУО – розробляти керівні принципи в цій сфері».³¹ Вищезгадані критерії фігурують у переліку основних інструментів сприяння взаємній довірі в діяльності ОГС та висловленні ними своїх думок.

У своєму дискусійному документі про побудову партнерських зв'язків із сектором НУО³² Європейська комісія запропонувала, щоб деякі заходи щодо забезпечення прозорості включали набір об'єктивних і заздалегідь визначених критеріїв, у числі яких:

- Структура і членський склад НУО;
- Прозорість їхньої організації та методів роботи;
- Попередня участь у роботі комітетів і робочих груп;
- Послужний список, як свідоцтво компетенції та права надавати поради в конкретній галузі;
- Здатність виступати в ролі каталізатора процесу обміну інформацією та думками між Комісією та громадянами.

³¹ Democracy, Governance and European NGOs, Building a Stronger Structured Dialogue, 2001, Platform of European Social NGOs [Демократія, управління та європейські НУО, Побудова більш ефективного структурованого діалогу, 2001, Платформа європейських соціальних НУО]

³² Commission Discussion Paper, The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, [Дискусійний документ Комісії, Комісія і неурядові організації: Побудова більш міцного партнерства] COM(2001) 11 final (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf)

Щоправда, визнається, що застосування цих критеріїв не завжди буває можливим або доцільним. У таких випадках корисною альтернативою може бути самовідбір у рамках спільноти НУО шляхом призначення представників і створення мереж або платформ.

Європейський економічний і соціальний комітет говорить про необхідність розробки чітких критеріїв для груп інтересів у ЄС. У своєму висновку щодо Білої книги з питань європейського управління Комітет сформулював дев'ять критеріїв репрезентативності, яких повинні дотримуватися європейські організації, щоб на законних підставах виражати думки громадян ЄС при проведенні консультаційних процедур:

- Постійно існувати на рівні Співтовариства;
- Забезпечувати прямий доступ до експертних знань своїх членів, а відтак прискорений і конструктивний характер консультацій;
- Бути виразниками загальних інтересів, які узгоджуються з інтересами європейського суспільства;
- Входити до складу визнаних на рівні держави-члена органів у якості представників окремих інтересів;
- Мати членські організації у більшості держав-членів ЄС;
- Забезпечувати підзвітність перед своїми членами;
- Мати повноваження на представництво і діяльність на європейському рівні;
- Бути незалежними й неухильно виконувати свої функції, не будучи зв'язаними інструкціями сторонніх органів;
- Бути прозорими, особливо у фінансовому відношенні і у своїх структурах прийняття рішень³³.

«Пояснювальний меморандум до Рекомендації РЄ щодо правового статусу неурядових організацій в Європі» установлює додаткові вимоги щодо прозорості та підзвітності. Згідно з цим Меморандумом НУО, які одержують державну фінансову підтримку, повинні подавати щорічні звіти про свою діяльність і звітну документацію про витрачені державні кошти. З метою забезпечення більшої прозорості і подолання сумнівів у тому, що кошти неурядових організацій витрачаються на суспільно-корисні цілі, від НУО можуть зажадати розкриття даних про співвідношення між сумою зібраних пожертв і адміністративними витратами і піддавати їх незалежним аудиторським перевіркам.

³³ Висновок Європейського економічного і соціального комітету щодо Білої книги з питань європейського управління» (COM(2001) 428 final)

3.3 Міжнародна правова база для участі громадян у процесі прийняття рішень (ОЕСР, ООН)

Подібно до Кодексу належної практики РЄ Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначила³⁴ три основні стадії відносин між владою і громадянами: інформування, консультації та активна участь (партнерство). Головні передумови розвитку кожної з цих стадій:

- Надання інформації та забезпечення доступу до неї вимагає наявності чіткої нормативно-правової бази, сильних суспільних інститутів, суворих наглядових механізмів і суспільства, яке добре знає свої права і діє відповідним чином. Якщо прийняття законів, проведення політики, яка забезпечує свободу інформації, та створення відповідних інституційних механізмів є виключним обов'язком органів державної влади, то створення сильних наглядових органів, які контролюватимуть виконання цих законів і розвиватимуть сильну громадянську культуру, вимагає активної участі громадянського суспільства.

Влада може застосовувати різні способи «активного» надання інформації (скажімо, щорічні звіти, листівки, каталоги) та механізми її доставки – як прямі (інформаційні та колл-центри), так і непрямі (висвітлення в засобах масової інформації, рекламні оголошення тощо);

- У різних країнах практикуються різні форми проведення консультацій - від створення сильної нормативно-правової бази (приміром, законів та урядових постанов) до запровадження неформальних правил і певних практичних методів. Правова база може бути або широкою (установлення прав на подання скарг, проведення референдумів з окремих питань, загальний обов'язок проводити консультації), або вузькою (обов'язкове проведення консультацій щодо конкретного питання з певними групами: профспілками, професійними спільнотами, меншинами тощо). Подальшому розвитку цього процесу сприятиме створення постійно діючих або тимчасових дорадчих органів і комітетів за участю ОГС.

Для забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю і отримання відгуків на програмні пропозиції влада може користуватися різними методами - від опитувань громадської думки і обстежень до семінарів, громадських слухань, фокусних груп, періодів подачі зауважень і повідомлень тощо (у випадку законодавчих пропозицій);

- Активна участь визнає здатність ОГС самостійно готувати й формулювати програмні пропозиції. Від органів влади вона вимагає ділитися інформацією про свої реформаторські плани та враховувати пропозиції, спільно підготовлені організаціями громадянського суспільства і

³⁴ Engaging citizens in policy making: Information, Consultation and Public Participation, 2001, OECD Public Management Policy Brief, N 10 [Залучення громадян до формування політики: Інформація, консультації та громадська участь, 2001, Концептуальна записка ОЕСР з питань управлінської політики]

державними органами. Його правова база може варіювати від правового регулювання до проведення гнучкої політики, яка дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі прийняття рішень (скажімо, створення робочих груп). Активному залученню громадськості можуть сприяти такі практичні методи, як громадські збори, консенсусні конференції тощо.

Втім, слід прямо наголосити, що жодний з названих підходів чи методів не підходить для всіх без винятку країн чи ситуацій. ОЕСР підкреслює, що вибір методів у значній мірі залежатиме від наявних ресурсів, умов і строків. ОЕСР також відзначила, що нерідко доводиться адаптувати певний набір методів до умов місцевої культури та середовища. Проте першим кроком на цьому шляху завжди залишається чітке визначення мети застосування того чи іншого методу в залежності від того, на яку цільову групу він спрямований (цей підхід багато в чому узгоджується з підходом, який практикується Європейською комісією).

Розроблені ОЕСР керівні принципи залучення громадян до формування політичного курсу вміщені в Додатку 2.

З метою надання підтримки урядовцям у їхніх зусиллях, спрямованих на зміцнення довіри, ОЕСР видала у 2001 році «Посібник з інформування, проведення консультацій та громадської участі в розробці політичного курсу». Цей Посібник задуманий як дорожня карта побудови ефективної правової бази надання інформації, проведення консультацій та забезпечення громадської участі. Він містить чіткі інструкції щодо застосування цих принципів на практиці. Крім того, Посібник дає 10 порад про те, як можна зміцнити стосунки між владою та громадянами. Нижче наводиться стислий виклад цих порад:

1. **Поставтеся до справи всерйоз:** Самого лише продукування безлічі брошур і відеоматеріалів недостатньо для зміцнення стосунків між владою і громадянами. Головними питаннями, на які слід дати відповідь до початку кожної кампанії, мають бути: Що станеться з цією продукцією? Яку інформацію вона несе? Чи доходить вона до широкого загалу, чи так і залишається лежати в якійсь шафі? Чи користуються громадяни цією інформацією, чи відкидають її? Чи визнає й цінує влада реагування та відгуки громадян – чи пропускає їх повз вуха? Чи зміцнюють ці заходи стосунки з громадянами – чи залишають їх без змін або навіть погіршують?

2. **Перш за все погляньте на справу з позиції громадянина:** Спочатку обміркуйте точки зору громадян і поставтеся до них з повагою. Як на те, чому громадяни взагалі мають бути зацікавлені в отриманні інформації або у власній участі? Для того щоб привернути увагу громадян і заохотити їх до активної участі, органи влади повинні пристосувати свою діяльність до їхніх потреб. Це означає: адаптувати свою мову і стиль до вимог широкого загалу, зробити взаємодію більш цікавою, привабливою, дружньою й чесною, без найменшого натяку на зверхність;

3. **Робіть те, що обіцяєте:** Вкрай важливо тримати власне слово і зміцнювати довіру до себе. Якщо органи влади бажають укріпити свої стосунки з громадянами, вони повинні виконувати свої обіцянки;

4. **Стежте за строками:** Інформування, консультації та активна участь потребують часу – з наскоку нічого не вийде. Грубо кажучи, громадяни не стануть відразу ж виявляти більше довіри до влади тільки тому, що вона щойно почала залучати їх до

якоїсь одної політичної ініціативи. Тим паче громадяни не зможуть зробити бодай якийсь внесок у формування політичного курсу, якщо не матимуть часу на ознайомлення з проблемами і розробку власних пропозицій;

5. **Будьте креативні:** У різних країнах стосунки між владою і громадянами складаються по-різному. Тому органам влади слід розробляти власні заходи в контексті своєї специфічної ситуації та кола проблем – творчо і по-новаторському;
6. **Збалансуйте різні інтереси:** Інформування, консультації та активна участь можуть призвести до широкого узгодження інтересів і формування широкого консенсусу. Водночас вони можуть виявити розбіжності в поглядах і порушити невирішені питання з різних позицій. Зміцнення стосунків між владою та громадянами сприяє кращому розумінню та з'ясуванню політичної проблеми, надаючи громадянам і зацікавленим сторонам можливість бути почутими, зробити власний внесок у спільну роботу і поділитися ним з іншими;
7. **Будьте готові до критики:** Золоте правило інформування, консультацій та активної участі – «якщо ви запрошуєте громадян до висловлення своєї думки, не дивуйтеся, якщо вони саме це й зроблять»;
8. **Підключіть до роботи свій персонал:** Органи влади можуть скористатися інформаційними заходами, консультаціями та активною участю як нагодою зазірнути у дзеркало й запитати себе: Як ми самі, тобто владні структури справляємося з розробкою власного політичного курсу та втіленням його в життя? Чи поінформовані наші працівники про нові програмні ініціативи? Чи хтось цікавиться їхньою думкою і рахується з нею? Чи беруть наші працівники активну участь у розробці та плануванні програмних заходів, а згодом у їх реалізації?;
9. **Розробіть послідовний політичний курс:** Зміцнення стосунків між владою та громадянами є само по собі політикою. Органам влади слід поміркувати, до якої міри варто її формалізувати. Елементарний набір офіційних законів, норм і структур видається цілком достатнім для забезпечення правової бази подальшого розвитку стосунків. Прозорість, підзвітність, відповідальність і необхідність контролю поширюються на цю, як зрештою й на всі інші сфери політики;
10. **Дійте, не гаючи часу:** Краще запобігти хворобі, ніж її лікувати. Відновити втрачену довіру до влади набагато важче, ніж її зберегти. Тим органам влади, які не мають попереднього досвіду застосування цих методів, важливо зробити перший крок, але не варто братися за все відразу. У цій справі потрібен поетапний підхід. Для того щоб набратися досвіду, органи влади можуть почати з побудови загальної правової, політичної та інституційної бази та проведення спеціалізованих пілотних заходів.

Джерело: Стислий список порад, вміщених у Посібнику для органів влади з інформування, проведення консультацій та громадської участі у формуванні політичного курсу, 2001, ОЕСР

Хоча ці поради прямо призначені для використання в повсякденній роботі державних чиновників і політичних керівників, ними з такою ж легкістю можуть користуватися організації громадянського суспільства.

Гарним прикладом того, як можна спростити процес громадської участі, коли йдеться про цілком конкретну програму, яка проте має глобальне значення, є «Керівні принципи участі основних груп і зацікавлених сторін», розроблені Програмою з навколишнього середовища ООН (ЮНЕП). Метою цього документа є створення чіткої та збалансованої структури участі громадськості, яка керується розумінням того, що «взаємодія між ЮНЕП і громадянським суспільством необхідна як для самої ЮНЕП, так і для захисту тендітного і вразливого

природного довкілля планети. У цій взаємодії закладений потенціал відродження демократії та екологічної свідомості»...³⁵ Цей документ викладає основні сподівання ЮНЕП, основних груп і зацікавлених сторін щодо їхнього взаємного співробітництва. Він також накреслює структуру управління участю основних груп у програмній роботі ЮНЕП. З метою сприяння кращому співробітництву застосовуються наступні консультаційні механізми:

- Організація Глобального форуму основних груп і зацікавлених сторін (наступника «Глобального форуму громадянського суспільства»). Мета цього форуму – посилення впливу та участі основних груп і зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень;
- Організація щорічних регіональних консультативних зустрічей. Ці зустрічі слугують також платформою для встановлення зв'язків і нарощування потенціалу, створюючи можливості для обміну думками на регіональному рівні;
- Створення Організаційного комітету основних груп (наступника Глобального керівного комітету громадянського суспільства). Роль цього Комітету полягає в забезпеченні керівництва та координації участі основних груп у циклі підготовки Глобальних форумів громадянського суспільства.

Занепокоєння в усьому світі спадом громадської довіри стало предметом дискусій на 7 Глобальному форумі ООН з питань формування уряду нового типу, який відбувся у Відні в 2007 р. У своїй Віденській декларації про зміцнення довіри до уряду його учасники розробили низку рекомендацій щодо шляхів зміцнення довіри до державних органів. Нижче наводиться перелік цих рекомендацій:

- Забезпечення легітимності уряду;
- Установлення пріоритетів у наданні послуг і забезпеченні доступу до них;
- Підвищення прозорості та підзвітності в цілях боротьби з корупцією;
- Розширення доступу до інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);
- Підтримка ефективного залучення громадянського суспільства;
- Заохочення конструктивної зацікавленості вільних засобів масової інформації;
- Наближення уряду до народу;
- Створення умов для розвитку партнерських зв'язків між державним і приватним секторами;
- Сприяння новаторським методам реформування державного сектора;
- Відновлення довіри в країнах, які переживають кризовий або пост конфліктний період;

Ці рекомендації ще раз підтвердили ті головні принципи та методи, яких належить дотримуватися в процесі зміцнення довіри. Вони також

³⁵ Guidelines for Participation of Major Groups and Stakeholders in Policy Design at UNEP, 2009, United Nations Environmental Programme [Керівні принципи участі основних груп і зацікавлених сторін у розробці політики Програми ООН з навколишнього середовища UNEP, 2009]

продемонстрували зростаюче розуміння всіма провідними міжнародними організаціями необхідності та механізмів подолання дефіциту довіри між громадянами і урядами, а також їхню політичну синергію.

IV. Передова європейська практика сприяння активній громадській участі

4.1 Відкритість і прозорість – надання інформації

«... Демократія залежить від спроможності людей брати участь у публічних дебатах. Для цього вони повинні мати доступ до достовірної інформації ... і можливість контролювати політичний процес на різних етапах».

Біла книга з питань європейського управління, Європейська комісія, 2001

Принципи відкритості та прозорості тісно пов'язані з фундаментальним правом людини отримувати інформацію та притягати державні органи до відповідальності за їхні дії. Коли у 2001 році віце-президент Європейської комісії Каллас започатковував Європейську ініціативу прозорості, він підкреслив, що «обмін інформацією - це добре випробований засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно і продуктивно керувати своєю країною».³⁶

Ця думка знайшла подальший розвиток у пояснювальній записці до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, де прозорість державних органів характеризується як «ключовий фактор належного управління та індикатор того, чи є дане суспільство справді демократичним і плюралістичним, готовим протистояти всім формам корупції, здатним критикувати тих, хто ним керує, і відкритим для освіченої участі громадян у справах, які становлять суспільний інтерес. Право доступу до офіційних документів має також величезне значення для саморозвитку людей і здійснення ними своїх фундаментальних прав. Це право також посилює легітимність державних органів в очах суспільства і його довіру до них».

Виходячи з цього розуміння, Рада Європи настійно рекомендувала національним правовим системам визнати й належним чином забезпечувати дотримання права

³⁶ Extract from "Communication to the Commission from the President, Ms. Wallstrom, Mr. Kallas, Ms. Hubner and Ms. Fischer Boel. Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. Memorandum to the Commission". [Витяг з «Повідомлення Комісії від Президента, пані Валльстрем, пана Калласа, пані Хюбнер і пані Фішер-Бьоль. Пропозиція щодо започаткування Європейської ініціативи прозорості. Меморандум для Комісії»]

кожної людини на доступ до офіційних документів, що продукуються або зберігаються державними органами. Зокрема, з метою забезпечення доступу до публічної інформації та підвищення громадської поінформованості про питання, пов'язані з державним управлінням, органи державної влади повинні, як мінімум:

- ✓ Публікувати щорічні та періодичні звіти про свою діяльність;
- ✓ Забезпечити в режимі онлайн доступ до законодавчих і підзаконних актів, якими регулюються функції даного державного органу;
- ✓ Суворо дотримуватися норм, передбачених відповідними законами про свободу інформації;
- ✓ Впровадити принцип «одного вікна» у процес надання інформації.

У контексті постійного зростання суспільних сподівань на забезпечення більш прозорого й відкритого управління Конвенція РЄ про доступ до офіційних документів проголосила той принцип, що органи державної влади повинні стати проактивними акторами і з власної ініціативи публікувати офіційні документи, якими вони володіють, «в інтересах підвищення прозорості та ефективності державної адміністрації, а також сприяти поінформованому залученню населення до справ, які становлять загальний інтерес» (Стаття 10)

Попри той факт, що прозорість і відкритість давно визнані як основні принципи забезпечення вартого довіри управління, право доступу до інформації набуло загального визнання лише за останні 20 років. Починаючи з 1990 року більш ніж 90 країн світу прийняли спеціалізовані закони, що регулюють доступ до інформації. Переважна більшість національних правових систем держав-членів ЄС базується на принципах, проголошених наступними директивними документами:

- ✓ Рекомендація N R (81) 19 Комітету міністрів державам-членам про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів (прийнята Комітетом міністрів 25 листопада 1981 р. на 340-му засіданні заступників міністрів) ;
- ✓ Рекомендація N (2002)2 про доступ до офіційних документів (прийнята Комітетом міністрів 21 лютого 2002 р. на 784-му засіданні заступників міністрів);
- ✓ Конвенція UNECE про доступ до інформації, громадську участь у прийнятті рішень і доступ до правосуддя в питаннях, які стосуються навколишнього середовища (прийнята 25 червня 1998 р. на Четвертій міністерській конференції в процесі «Навколишнє середовище для Європи»);
- ✓ Модель закону про свободу інформації, розроблена НУО «Стаття XIX» у 2001 році;
- ✓ Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (прийнята Комітетом міністрів 27 листопада 2008 р. на 1042-біс засіданні заступників міністрів).

Основні принципи, викладені в Моделі закону та Конвенції РЄ про доступ до офіційних документів були ще раз підтвержені в тексті Брісбенської

декларації,³⁷ прийнятої на всесвітній конференції ЮНЕСКО, присвяченій свободі преси (Австралія). Ця декларація закликає своїх членів:

- ✓ «Вести в дію законодавство, яке гарантує право на інформацію згідно з міжнародно-визнаним принципом максимального розкриття. Такого роду законодавство повинно встановити обмежене число винятків, проактивні зобов'язання щодо розкриття інформації, чіткі й прості процедури подання запитів, незалежну та ефективну систему контролю та адекватні заходи щодо сприяння;
- ✓ Забезпечити ефективне здійснення права на інформацію шляхом виділення достатніх фінансових і людських ресурсів для структур і систем, необхідних для успішної імплементації законодавства;
- ✓ Забезпечити, щоб загальне правове середовище узгоджувалося з правом на інформацію та підтримувало його, зокрема шляхом захисту свободи слова і свободи преси, створення інших систем розкриття інформації і приведення правил секретності у відповідність із принципом максимального розкриття;
- ✓ Сприяти інформуванню громадськості про право на інформацію і розвивати для кожного можливість здійснювати це право, приділяючи особливу увагу незахищеним і вразливим групам населення, зокрема жінкам, етнічним меншинам, корінним народам та особам з обмеженими можливостями;
- ✓ Максимально використовувати потенціал інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) з метою реалізації права на інформацію та сприяння посиленню плюралізму в інформаційних потоках».³⁸

Право доступу до інформації прямо закріплене Хартією основних прав Європейського Союзу. Зокрема, стаття 42 передбачає наступне: «Кожний громадянин або громадянка Європейського Союзу, чи будь-яка інша фізична або юридична особа, яка проживає або має офіційне зареєстроване місцеперебування в одній з держав-членів, має право доступу до документів інституцій, органів, установ і агентств Союзу, незалежно від носія, на якому вони зафіксовані».³⁹ Процедури доступу до інформації та офіційних документів знайшли подальший розвиток у «Кодексі належної адміністративної поведінки», прийнятому Європейським парламентом у 2001 році. Ці принципи повсюдно впроваджуються в національні правові системи держав-членів ЄС шляхом прийняття та забезпечення виконання законів про свободу інформації.

У дослідженні, проведеному у 2006 році на замовлення Інституту «Відкрите суспільство», була зроблена спроба визначити ефект і додаткові переваги від прийняття спеціалізованих законів про вільний доступ до інформації. Зібрані

³⁷ Freedom of Information: The right to Know, declaration adopted by the participants at the UNESCO World Press Freedom [«Свобода інформації: Право знати», декларація, прийнята учасниками всесвітньої конференції ЮНЕСКО, присвяченої свободі преси]

³⁸ Повний текст вміщений на вебсайті: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL_ID=30318&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

³⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union [Хартія основних прав Європейського Союзу], (2007/C 303/01)

його авторами емпіричні дані свідчать про те, що закони про свободу інформації підвищують відповідальність органів влади і справляють значний позитивний вплив на загальне управлінське середовище. Дослідження також виявило, що на розвиток нормативно-правової бази впливають такі фактори, як політична воля і зовнішні політичні стимули. Автори показали, що активне залучення організацій громадянського суспільства до процесу розробки, прийняття та імплементації законів про доступ до інформації призводить до підвищення відповідальності влади в більшому числі випадків, ніж у тих країнах, де організації громадянського суспільства не брали такої ж активної участі в цих процесах. На основі результатів дослідження були розроблені наступні основні рекомендації щодо покращення доступу до інформації:

- Національні та місцеві законодавчі органи повинні прийняти закони та імплементаційні положення, що гарантують усі громадянам доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів та органів, які виконують державні функції;
- Національні уряди повинні чітко роз'яснити посадовим особам, державним службовцям та всім іншим відповідним працівникам державних органів, що дискримінаційне ставлення до запитів щодо надання інформації є неприпустимим і потягне за собою дисциплінарні та, можливо, правові наслідки;
- Організації громадянського суспільства повинні тримати під постійним контролем практику забезпечення свободи інформації, розслідувати підозрілі випадки дискримінації, порушувати судові справи у випадках її виявлення та домагатися призначення покарань, передбачених антидискримінаційними законами;
- Державні органи повинні послідовно реагувати на запити щодо надання інформації. Вони можуть цього досягнути шляхом навчання посадових осіб, державних службовців та інших відповідних працівників і шляхом запровадження прозорих внутрішніх систем та процедур обробки запитів. Такі системи та процедури можуть включати призначення посадових осіб, відповідальних за надання відповідей на інформаційні запити, а також впровадження системи відстеження цих запитів⁴⁰.

Як ці принципи та рекомендації виконуються на практиці?

Після підписання у 2001 році Амстердамського договору⁴¹ Рада Європи і Європейський парламент прийняли Регламент № 1049/2001 про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії. Імплементація даного Регламенту регулюється внутрішніми правилами цих трьох інституцій і

⁴⁰ Transparency and Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, 2006, Open Society Institute, New York [Прозорість і мовчання, Огляд законів та практики доступу до інформації в 14 країнах, Інститут «Відкрите суспільство», Нью-Йорк]

⁴¹ Стаття 255 цього договору наділяє громадян правом доступу до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії.

виходить за рамки попередньої нормативної бази, забезпечуючи більшу відкритість і прозорість політичного процесу шляхом:

- Створення структури доступу до неопублікованих документів інституцій та органів ЄС через реєстр документів або у за індивідуальними запитами;
- Розширення доступу до документів, які походять від третіх сторін (приміром, держав-членів, третіх країн, інших установ);
- Впровадження правила, згідно з яким навіть якщо певний документ захищений від розголосу у винятковому порядку (крім захисту суспільних інтересів або недоторканості приватного життя), він все одно може бути обнародований, якщо інтереси суспільства переважають над інтересами захисту документа;
- Скорочення строків обробки запитів до 15 робочих днів і створення реєстру документів⁴².

З метою сприяння імплементації регламенту Європейська комісія видала посібник з чіткими й простими роз'ясненнями, як отримати доступ до інформації. Посібник складається з двох основних розділів. У першому пояснюється, як отримати доступ до вже опублікованої інформації, а у другому - як отримати доступ до неопублікованих документів. Подальші стандарти відкритості та надання інформації вміщені в «Кодексі належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу у їхніх професійних стосунках з громадськістю»⁴³ та «Кодексі належної адміністративної поведінки у стосунках з громадськістю», прийнятому Європейською комісією. Ці кодекси встановлюють загальні стандарти надання інформації та обробки запитів громадян. Згідно з їхніми положеннями, вся інформація (якщо вона не захищена окремим законом) повинна надаватися без ускладнень і в повному обсязі. Якщо чиновник вважає, що не може надати запитану інформацію, причини відмови обов'язково повідомляються авторові запиту. Усі канали зв'язку – пошта, телефон або email – вважаються однаково придатними для надсилання і прийому запитів про надання інформації. З метою сприяння дотриманню принципу підзвітності Кодекси зобов'язують чиновників при спілкуванні з громадянами називати себе, свою установу та посаду.

Положення, схожі з тими, що містяться в Регламенті ЄС і Кодексах належної адміністративної поведінки, можна знайти в національних правових системах переважної більшості держав-членів ЄС. Право доступу до інформації вважається одним з основних прав і широко гарантується конституційними положеннями. Основні домінуючі тенденції, притаманні більшості законодавчих актів,

⁴² Реєстр Комісії вміщений на вебсайті http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm#

⁴³ Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 25 June 2001 on a code of good administrative behavior for the General Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public [Рішення Генерального секретаря Ради/Верховного представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики від 25 червня 2001 р. «Про кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю]

підсумовані в дослідженні,⁴⁴ проведеному Шведським агентством у справах державного управління і характеризуються наступним чином:

- Право доступу до документів може бути обмежене, коли розкриття інформації може призвести до порушення державної/ відомчої/ комерційної або банківської таємниці чи становити загрозу для зовнішньої політики. У доступі до документів може також бути відмовлено, коли вони містять приватну інформацію про третю особу;
- Особа, що звертається за інформацією, як правило, не мусить називати себе ані пояснювати причини свого запиту;
- Здебільшого за надання інформації встановлюється певна плата, проте її розмір не повинен перевищувати фактичних витрат на пошук і копіювання документів та інформації.

Нормативні положення про доступ до документів

⁴⁴ Principles of Good Administration, In the Member States of the European Union, 2005, Swedish Agency for Public Management [Принципи належної адміністрації в державах-членах Європейського Союзу, 2005, Шведське агентство у справах державного управління]

	General rule in statutory or constitutional regulation	Need to give reasons	Possible charge for copies
Austria	Obligation of officials to inform the public	No	No
Belgium	Yes	Only when asking for documents of personal matter.	Yes
Cyprus	Yes	Yes	
Czech rep	Yes	No	Yes
Denmark	Yes	No	Yes
Estonia	Yes		
Finland	Yes	No	Yes
Greece	Yes	No	Yes
Hungary	Yes	Yes	
Ireland	Yes	No	Yes
Italy	Yes		
Latvia	Yes	Only when asking for restricted info	Yes
Lithuania	Yes	No	Yes
Netherlands	Yes	Yes	Yes
Slovakia	Yes	Yes	Yes
Slovenia	Yes	No	Yes
Spain	Yes	Yes: individual petition must be formulated	Yes
Sweden	Yes	No, generally not. In certain cases, and only if it is necessary, the authority may ask for reasons in order to be able to decide whether the document may be made available.	No
UK	Yes		

Джерело: Принципи належної адміністрації в державах-членах Європейського Союзу, 2005, Шведське агентство у справах державного управління

	Загальна норма законодавчого чи конституційного акту	Необхідність повідомляти причини	Можлива плата за копіювання
Австрія	Обов'язок посадових осіб інформувати громадськість	Ні	Ні
Бельгія	Так	Лише при поданні запитів на документи особистого характеру	Так
Кіпр	Так	Так	
Чеська Республіка	Так	Ні	Так
Данія	Так	Ні	Так
Естонія	Так		
Фінляндія	Так	Ні	Так
Греція	Так	Ні	Так
Угорщина	Так	Так	
Ірландія	Так	Ні	Так
Італія	Так		
Латвія	Так	Лише при поданні запиту на інформацію для	Так

		обмеженого доступу	
Литва	Так	Ні	Так
Нідерланди	Так	Так	Так
Словаччина	Так	Так	Так
Словенія	Так	Ні	Так
Іспанія	Так	Так: має бути сформульоване індивідуальне прохання	Так
Швеція	Так	Як правило, ні. В окремих випадках і лише в разі необхідності відповідний орган може запитати про причини, щоб мати змогу вирішити, чи можна надати цей документ.	Ні
Великобританія	Так		

Крім того, розвиток комп'ютерних технологій докорінно змінив порядок надання державних послуг, замінивши собою чимало традиційних урядових механізмів. Комп'ютерні технології та прикладні програми електронного врядування поступово проникли в управлінську сферу, допомігши знайти рішення багатьох за давнених проблем, з якими безуспішно борювалися уряди всього світу. Відповідно змінилися й засоби надання інформації, відкривши простір застосуванню сітьових інструментів як кращих і швидших каналів спілкування між урядом і громадянами.

У ХХІ столітті електронне врядування стало синонімом сучасної інноваційної держави, центральними елементами якої виступають в якій якість, довіра і швидкість. Методи електронного врядування трансформували уряди, зробивши їх більш доступними для своїх громадян, більш підзвітними, ефективними й прозорими. Застосовані належним чином механізми електронного врядування здатні зцементувати стосунки між урядом і громадянами, а відтак допоможуть урядам завоювати суспільну довіру шляхом проведення політичного курсу, сформованого під впливом громадської участі. Тому уряди всього світу активно сприяють впровадженню методів електронного врядування в усі сфери взаємодії зі своїми громадянами. Наріжним каменем у цих зусиллях виступає надання інформації широкій громадськості.

Доступ до інформації та методи електронного врядування в окремих державах-членах

Естонія

В Естонії головним правовим документом, який гарантує доступ до публічної інформації, є естонська конституція. Її положення знайшли подальший розвиток у Законі про публічну інформацію, метою якого є, зокрема, створення відповідного механізму моніторингу діяльності державних органів. Для цього закон прямо зобов'язує державні органи зайняти проактивну позицію в процесі надання інформації, і встановлює перелік інформації, яка підлягає обов'язковому розкриттю (Стаття 28). Ця інформація включає: законопроекти, доповіді/звіти, концептуальні записки та програмні документи, статистичні дані, проекти бюджетів, дані про використання активів і бюджетних коштів тощо. Стаття 4 далі встановлює, що з метою забезпечення демократичності процесу державні органи

повинні надавати запитувану інформацію найшвидшим і найпростішим з можливих способом. Закон також зобов'язує державні установи чітко роз'яснювати процедури доступу до інформації і надавати особам допомогу в оформленні та поданні запитів. Запити можна робити або в усній формі, або в письмовій – звичайною чи електронною поштою або факсом.

Успішним прикладом застосування естонського Закону про публічну інформацію є веб-сторінка естонського Податково-митного департаменту (www.emta.ee). На ній розміщена вся необхідна для платників податків інформація, зокрема форми податкових декларацій, інструкції щодо їх заповнення, тексти законодавчих актів тощо. Тут же надається детальна інформація про номери телефонів, порядок звернень із письмовими запитами, сервісні бюро, а також про повернення прибуткового податку тим платникам, які подали свої податкові декларації в електронній формі.

Упродовж останнього десятиліття Естонія систематично сприяла розвиткові концепції електронної держави та електронного уряду як інструменту наближення органів державної влади до своїх громадян. Як результат, за показниками 2009-2010 рр. Всесвітній економічний форум поставив Естонію на 25 місце (зі 134 країн світу) за Індексом сітьової готовності,⁴⁵ визнавши її в цьому відношенні лідером серед країн Центральної та Східної Європи. Яскравою ілюстрацією того, як нові технології можуть сприяти наданню інформації, а отже підвищувати прозорість і відкритість уряду служить система «X-Road» (*Перехрестя*). Ця система забезпечує надійний доступ в електронному режимі до таких державних послуг, як вибори, школи, уряд, поліція, охорона здоров'я та податкова служба. У 2008 році в цій системі було задекларовано 88% прибуткових податків. Парламентські вибори 2007 року стали для естонських громадян другою нагодою проголосувати, не виходячи з дому, і нею скористалися 5,5% від загального числа виборців.

Система «X-Road» сприяє прищепленню культури прозорості в державному секторі і активній громадській участі в процесах прийняття рішень. Вона полегшила передачу даних поміж державними цифровими базами даних і створила можливості для здійснення безпечної передачі даних між фізичними особами та державними установами⁴⁶. Паралельно з розвитком системи «X-Road» уряд Естонії створив у 2001 році веб-портал під назвою «Сьогодні я приймаю рішення». Державним установам було настійно рекомендовано розмістити на цьому порталі всі свої законопроекти та поправки до них, що дозволило людям переглядати їх, робити власні зауваження і пропозиції щодо розробки тих чи інших законів та пропонувати внесення змін до чинного законодавства. Пропозиції, подані на цій веб-сторінці, пересилаються до відповідних міністерств,

⁴⁵ The Global Information Technology Report 2009–2010, ICT for Sustainability, World Economic Forum [Доповідь про глобальні інформаційні технології, 2009-2010, ІКТ для усталеного розвитку, Всесвітній економічний форум]

⁴⁶ Детальніше див. вебсайт: <http://www.ria.ee/index.php?id27309>

які зобов'язані на них реагувати. (див. більш детальну інформацію в наступному розділі).

Австрія

В Австрії загальну правову базу забезпечення доступу до інформації становлять Фундаментальний закон про обов'язок надавати інформацію та Закон про обов'язок надавати інформацію. Визначати конкретний перелік інформації, яка може надаватися громадянам, зобов'язані органи влади земель (Laender). Саме вони повинні встановлювати правила щодо того, в якому обсязі надаватиметься інформація, і в якій мірі окремі установи відповідають за виконання свого обов'язку її надавати. При цьому Федеральний закон передбачає, що кожна людина має право затребувати інформацію в письмовій, усній формі або в телефонному режимі. Інформація повинна надаватися без зайвих затримок і не пізніше, ніж через 8 тижнів після надходження відповідного запиту.

З 2001 року одним з головних каналів інформаційного обміну між австрійськими органами влади та громадянами є веб-портал «Help»⁴⁷. HELP надає інформацію з майже 200 різних тем, пов'язаних з офіційними процедурами, в тому числі про необхідні документи, розміри державного мита за різні послуги, строки подання документів, онлайн-форми та шаблони. Портальна технологія забезпечує цілодобовий інтерфейс між державними органами та громадянами. За час, що минув з відкриття порталу, він забезпечує виконання дедалі більшого числа різних процедур у режимі онлайн. Він надає інформацію про всі справи, які громадянин може вести з державними органами (реєстрацію новонароджених, укладання шлюбу, житлові чи паспортні питання) і дає можливість виконувати деякі з цих процедур в електронному режимі. Контент вебсайту розподілений на чотири головні секції, призначені для різних груп населення: фізичних осіб, бізнесменів, молоді та осіб старшого віку. Усі ці сервіси побудовані на основі єдиних критеріїв: прозорість, комплексний характер, ясність інформації та зосередження уваги на основних фактах.

Паралельно з цим уряд створив федеральну онлайн-систему законодавчої інформації,⁴⁸ яка забезпечує вільний доступ до всього масиву австрійських законів. Ця система спрощує і стандартизує цю процедуру, даючи громадянам змогу знайомитися з новими законодавчими актами з моменту їх вступу в силу.

Фінський веб-портал Suomi.fi⁴⁹ – це єдина адреса надання державних послуг. Він побудований згідно з цією ж логікою, яка була закладена в основу розробки австрійського порталу HELP. Suomi.fi надає інформацію про всі основні ситуації, з якими громадянин стикається в житті. Деякі інформаційні пакети являють собою збірки веб-сторінок, призначені для окремих цільових груп, тимчасом як інші

⁴⁷ <http://help.gv.at>

⁴⁸ <http://www.ris.bka.gv.at>

⁴⁹ <http://www.suomi.fi/suomifi/english/index.html>

містять загальну інформацію про фінське суспільство і державний сектор Фінляндії. Головні завдання цього порталу:

- підвищувати відкритість, помітність і однаковість державного сектора;
- сприяти впровадженню єдиного стандарту веб-послуг у державному секторі;
- підвищувати доступність і якість державних послуг в інтересах громадян;
- полегшити пошук інформації про діяльність державного сектора;
- сприяти активній взаємодії між громадянами та органами влади;
- звести до мінімуму дублювання в роботі державних органів;
- допомагати громадянам у пошуку відповідного державного органу для вирішення тих чи інших проблем.

Нідерланди

Закон про урядову інформацію базується на конституційному праві доступу до інформації. Він передбачає, що документи, створені державними установами, мають бути відкриті для широкого доступу. Рішення по запитах про надання інформації виносяться в усній або письмовій формі, але у випадку відмови запитувач може вимагати письмового повідомлення. Заява про надання інформації розглядається в якнайкоротші строки і в усякому разі не пізніше, ніж протягом двох тижнів після дати її отримання. Якщо з якихось причин державний орган не може дати відповіді у встановлені строки, він повинен надіслати запитувачу письмове повідомлення з поясненням причин затримки. Це має бути зроблено до закінчення першого двотижневого строку.

Закон також зобов'язує державні органи ініціативно надавати інформацію про свою політику та її реалізацію всякий раз, коли таке інформування відповідатиме інтересам ефективного демократичного управління. Ця інформація повинна надаватися в повному обсязі і в такий спосіб, щоб охопити максимально можливу кількість громадян за час, який дозволить їм довести свою точку зору до відома адміністративного органу. Задля виконання цих вимог голландські органи влади широко застосовують різноманітні електронні засоби.

Електронні технології застосовуються з метою покращення інформаційного обміну, надання послуг та інтерактивної участі шляхом встановлення нових партнерських стосунків між громадянами та владою. Задля цього широкій громадськості надається більше варіантів вибору з одночасним покладанням на неї більшої відповідальності. З метою стимулювання розвитку електронного врядування з точки зору громадянина голландський уряд запровадив програму «e-Citizen». Це незалежний форум, який залучає громадян до політичного процесу, даючи їм змогу давати поради державним органам і контролювати досягнутий прогрес. З метою надання допомоги громадянам у їхній новій ролі програма «e-Citizen» розробила Хартію «e-Citizen». В основу цього документа були закладені результати обстежень громадських сподівань та існуючих систем забезпечення якості. У ньому підсумована точка зору голландських громадян на уряд у цілому. Незважаючи на те, що положення Хартії не є обов'язковими для адміністративних

органів, принцип «виконуй або поясни» всіляко підтримується. Хартія «e-Citizen» містить десять наведених нижче принципів, які в основному базуються на міжнародно-визнаних принципах належного управління та сучасних тенденціях у забезпеченні державного управління:

<p>1. Вибір каналу зв'язку: Як громадянин, я можу самостійно вибирати, в який спосіб взаємодіяти з урядом. Уряд забезпечує багатоканальне надання послуг, тобто доступність усіх комунікаційних каналів: особистого спілкування, листування, телефонного зв'язку, e-mail, Інтернету.</p>
<p>2. Прозорий державний сектор: Як громадянин, я знаю, куди звертатися за офіційною інформацією та державними послугами. Уряд гарантує надання послуг у режимі «одного вікна» і діє як єдина структура без бюрократичної тяганини.</p>
<p>3. Загальний огляд прав і обов'язків: Як громадянин, я знаю, які послуги я маю право отримати й на яких умовах. Уряд постійно забезпечує прозорість моїх прав і обов'язків.</p>
<p>4. Персоналізована інформація: Як громадянин, я маю право на отримання повної, актуальної та достовірної інформації. Уряд надає інформацію, яка відповідає моїм потребам.</p>
<p>5. Зручні послуги: Як громадянин, я можу один раз надати свої персональні дані і в подальшому отримувати проактивні послуги. Уряд чітко роз'яснює, які облікові дані про мене він зберігає, і не використовує цих даних без моєї згоди.</p>
<p>6. Універсальні процедури: Як громадянин, я можу легко дізнатися, як працює уряд, і контролювати хід роботи. Уряд постійно інформує мене про процедури, пов'язані з цим наглядом і стеженням.</p>
<p>7. Довіра та надійність: Як громадянин, я вважаю уряд компетентним у сфері електронних технологій. Уряд гарантує безпечне управління ідентичністю та надійне зберігання електронних документів.</p>
<p>8. Уважна адміністрація: Як громадянин, я можу вносити пропозиції щодо вдосконалення роботи та подавати скарги. Уряд виправляє допущені помилки й користується зворотним зв'язком для вдосконалення своїх продуктів і процедур.</p>
<p>9. Підзвітність і порівняльний аналіз: Як громадянин, я можу порівнювати, перевіряти та вимірювати результати роботи уряду. Уряд активно надає вихідну інформацію про результати своєї діяльності.</p>
<p>10. Залучення та розширення можливостей: Як громадянина, мене запрошують брати участь у прийнятті рішень і відстоюванні своїх інтересів. Уряд підтримує розширення моїх можливостей і гарантує доступність необхідної інформації та документів.</p>

*Джерело: Хартія E-Citizen, Citizenlink, Netherlands (див. вебсайт:
<http://www.burgerlink.nl/englishsite/e-citizen-charter/e-Citizen-Charter.xml>)*

Започаткувавши програму «e-Citizen», голландський уряд визнав важливість створення прозорих офіційних вебсайтів як способу зміцнення громадської довіри. Відтак у 2007 р. був запроваджений набір Web-стандартів. Вони є обов'язковими для всіх урядових вебсайтів і складаються зі 125 вимог, які охоплюють усі аспекти цифрового спілкування: доступність, прозорість, ясність, відкритість і передбачуваність. Для вимірювання ефективності своїх вебсайтів голландський уряд користується методом самооцінки, який включає 78 зі 125 критеріїв виміру ефективності.

Тісний зв'язок між прозорим наданням інформації та, зокрема, прозорими вебсайтами державних органів підтвердило дослідження, проведене у Сполучених Штатах Федеральною комісією зв'язку. Після аналізу даних, отриманих від 36,000 відвідувачів федеральних вебсайтів, 14 відомств-учасників, з'ясувалося, що коли громадяни бачать високу прозорість федерального вебсайту, вони на 85% більш задоволені, ніж ті, хто низько оцінює рівень його прозорості. Громадяни, які сприймають федеральний вебсайт як дуже прозорий, як правило, більше довіряють загальній діяльності уряду (46 %) і в майбутньому більше схильні до участі у співробітництві з даним відомством шляхом висловлення своїх думок та ідей через Інтернет або поза ним (40%). Ці типи поведінки та відношення громадян кваліфікуються як «священний грааль відкритого, економічного, демократичного та ефективного уряду».⁵⁰

Великобританія

Закон про свободу інформації спрямований на підвищення підзвітності уряду і надання більшої прозорості роботі державних органів. Він також забезпечує більшу справедливість, демократичність і відкритість процесів формування політичного курсу. Закон зобов'язує державні установи розкривати запитувану публічну інформацію та письмово інформувати запитувача в разі передачі його запиту до іншого компетентного органу. Закон також зобов'язує державні установи надавати поради та допомогу особам, які подали або мають намір подати запити щодо надання інформації. Згідно з цим законом усі державні органи повинні впроваджувати схеми публікації та суворо їх дотримуватися. Схема публікації – це зобов'язання проактивно й систематично надавати інформацію широкій громадськості. Була розроблена модель такої схеми (див. Додаток 3), яка включає сім класів інформації, а саме:

- Хто ми такі, і що ми робимо;
- Які кошти ми витрачаємо і в який спосіб;
- Які у нас пріоритети і як ми працюємо;
- Як ми приймаємо рішення;
- Наші внутрішні правила та процедури;
- Списки та реєстри;
- Послуги, які ми пропонуємо⁵¹.

Імплементация закону про свободу інформації сприяє прийняттю «Кодексу практики виконання державними органами своїх функцій». Мета цього Кодексу - трансформувати «культуру державного сектора, надавши їй більшої прозорості, дати можливість громадянам краще розуміти рішення державних органів, а

⁵⁰ The Inaugural ForeSee Results', E-Government Transparency Index: Quantifying the Relationship Between Online Transparency and Trust in Government, 2010, Larry Freed [Л. Фрид, 2010, Початкові прогностичні результати, Індекс прозорості електронного уряду: Кількісний вимір співвідношення між онлайн-прозорістю та довірою до уряду]

⁵¹ Модель схеми публікації вміщена на вебсайті:

http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf

також забезпечити, щоб послуги державного сектора надавалися ефективно і в належний спосіб». Бюро Комісара з питань інформації розробило спеціальні інструкції щодо того, які типи інформації повинен публікувати той чи інший державний орган.

Крім того, британський уряд створив онлайн-платформу, яка служить для громадян єдиним пунктом доступу до інформації та послуг державного сектора. Портал (www.direct.gov.uk) використовується як центр надання інформації, онлайн-послуг і опитування громадської думки з питань, винесених урядом на широке обговорення. П'ять секцій порталу надають додаткову інформацію, призначену для окремих груп населення – молоді, британців, які проживають за кордоном, батьків, осіб з обмеженими можливостями та осіб, які за кимось доглядають.

Уряд **Словенії** теж обрав єдиний підхід до надання публічної інформації, багато в чому схожий на британські схеми публікації. У постанові про надання публічної інформації викладений метод надання та розміщення в Інтернеті публічної інформації, а також методика складання каталогу публічної інформації. Уряд зобов'язав усі державні установи створити на своїх вебсайтах та регулярно оновлювати каталоги публічної інформації. Нижче наводиться зразок каталогу, вміщений у додатку до урядової постанови:

Зразок каталогу публічної інформації

1. Основні деталі каталогу	
Назва органу	- Повна назва органу чи органів, які згідно зі Статтею 2(3) постанови про надання публічної інформації, можуть вести спільний каталог
Відповідальна посадова особа	-(Наукове звання), повне ім'я, (професійний титул), посада відповідального чиновника
Дата першої публікації каталогу	- Дата прийняття каталогу
Дата внесення останньої зміни	- Дата (останній день місяця, в якому була внесена остання зміна)
Веб-адреса, за якою можна отримати доступ до каталогу	- Веб-адреса
Інші форми каталогу	- Жорстка копія, CD, DVD чи інші носії, а також детальні дані про їхню фізичну доступність
2. Загальні відомості про орган та публічну інформацію, яка знаходиться в його розпорядженні	
2а. Штатний розклад і деталі організаційної структури державного органу	
Стислий опис сфери діяльності органу	- Опис сфери діяльності згідно з установчими документами органу
Список усіх внутрішніх організаційних підрозділів	- Назва організаційного підрозділу - Адреса підрозділу - Контактні дані підрозділу (для кожного окремо) - Примітки (лінк до каталогу органів, якщо внутрішній організаційний підрозділ є незалежним органом)
Штатний розклад органу	Лінк до окремого документа
2б. Список інших органів, які працюють у даній сфері діяльності (лише для міністерств)	
Список усіх інших органів у даній сфері діяльності	- Назва органу - Адреса органу - Контактні дані органу (для кожного окремо)

	- Примітки (лінк до каталогу органів)
2с. Контактні дані посадової особи (осіб), відповідальної за надання інформації	
Відповідальна посадова особа	- Повне ім'я, титул, посада, адреса, номер телефону, email-адреса
2d. Список законів, правових актів і нормативних документів Європейських Співтовариств, які стосуються сфери діяльності даного органу (через національний, місцевий або європейський реєстр правових актів)	
Національні правові акти	- Лінк до національного реєстру правових актів
Правові акти місцевих органів	- Лінк до місцевого реєстру правових актів (тільки для органів місцевої влади)
Правові акти ЄС	- Лінк до європейського реєстру правових актів
2е. Список проектів правових актів (через національний, місцевий або європейський реєстр правових актів)	
Проекти правових актів	- Лінк до національного чи місцевого реєстру правових актів - Лінк до порталу ЄС
2f. Список стратегічних і програмних документів по окремих сферах діяльності	
Список стратегічних і програмних документів	- Прийняті стратегічні та програмні документи по окремих сферах діяльності – лінки до окремих документів - Проекти стратегічних і програмних документи по окремих сферах діяльності – лінки до окремих документів
2g. Список типів адміністративних, судових чи законодавчих процедур	
Типи процедур, які виконуються даним органом	- Типи процедур - Детальні дані про умови виконання окремих типів процедур згідно зі Статтею 10 постанови
2h. Список публічних архівів, які знаходяться в розпорядженні органу	
Список архівів	- Назва архіву - Архів створений на підставі (юридична підстава) і містить дані про (основний зміст, визначений у юридичній підставі) - Як орган добуває інформацію для внесення в архіви (за характером служби, на основі представлених документів) - Опис і умови доступу згідно зі Статтею 10 постанови - Лінки до інших публічних архівів
2і. Список інших комп'ютеризованих баз даних	
Список баз даних	- Назва комп'ютеризованої бази даних - Стислий опис призначення бази даних - Стислий опис отримання даних із бази даних - Опис доступу до бази даних
2j. Найважливіші тематичні зони іншої публічної інформації або список окремих документів	
Тематичні сфери інформації – після опису сфери, в якій працює даний орган, з розподілом по темах	- Інша публічна інформація згідно зі Статтею 11 постанови - Розподіл по інших тематичних зонах - Список важливих документів (не обов'язково)
3. Опис способу доступу до іншої публічної інформації	
Опис доступу до окремих компонентів інформації	- Опис доступу через Інтернет із зазначенням технічних умов та форм існування публічної інформації - Опис «фізичного» доступу із зазначенням робочих годин, місць і способів ознайомлення з інформацією - Опис доступу для осіб з особливими потребами згідно зі Статтею 13 постанови - Опис часткового доступу - Лінк до таблиці витрат
4. Список найчастіше запитуваної публічної інформації	
Список 10 найчастіше запитуваних документів або тем інформації (автоматично згенерований список, який формується на основі попиту на ту	1. 2. 3. 4.....

Болгарія

Закон про доступ до публічної інформації був прийнятий у 2000 році з метою підвищення прозорості процесу прийняття рішень, надання громадянам можливості приймати поінформовані рішення і водночас контролювати хід реалізації державних програм. Закон наділяє всіх громадян правом доступу до будь-якої інформації, наявної в усіх державних установах. Інформаційний запит може подаватися в письмовій або усній формі, а також із використанням Інтернет-технологій. Відповіді на всі запити повинні надаватися в 14-денний строк після дати їх подання. Якщо з якоїсь причини запитувана інформація не може бути надана у встановлений законом строк, відповідний орган повинен поінформувати запитувача про подовження терміну обробки його запиту. Загальний строк відповіді на запит не може перевищувати 24 днів. Крім того, органи влади зобов'язані оприлюднювати інформацію, яка була ними отримана або стала їм відомою при виконанні їхніх службових функцій у двох конкретних випадках:

- якщо дана інформація спростовує попередньо розповсюджену неправдиву інформацію, яка зачіпає важливі суспільні інтереси;
- якщо дана інформація може становити інтерес для широкого загалу.

З метою забезпечення більшої прозорості органи державної влади зобов'язані регулярно оприлюднювати оновлену інформацію, яка містить:

- опис їхніх повноважень, а також дані про їхню організаційну структуру, функції та обов'язки адміністрації;
- список правових актів, виданих у сфері їхніх повноважень;
- опис масивів даних і ресурсів, якими користується відповідна адміністрація;
- назву, адресу, номер телефону та робочі години відповідної державної установи, уповноваженої приймати заявки на доступ до публічної інформації.

Крім того, деякі державні установи запровадили додаткові ініціативи, спрямовані на підвищення прозорості. Це, зокрема, прямі онлайн-трансляції засідань муніципальної ради Софії. Дебати, що відбуваються на цих засіданнях, потім архівуються і розміщуються на веб-сторінці столичного муніципалітету. У 2009 році з метою підвищення прозорості та надання громадянам можливості «ближче придивитися» до дискусій, які відбуваються на міністерських засіданнях, уряд створив нову електронну систему, в якій розміщені повні тексти протоколів і рішень, прийнятих під час урядових засідань. Ці матеріали публікуються у спеціальній секції урядового вебсайту того ж дня, коли відбулася та чи інша дискусія. Так само були проскановані й розміщені в мережі урядові рішення, які приймалися починаючи з 1990 року. Таким чином ОГС, засоби масової інформації та громадяни мають змогу стежити за розробкою політичного курсу, дізнаватися про причини прийняття/відхилення того чи іншого рішення, контролювати процес їх виконання і притягати міністрів до відповідальності.

Ключову роль у моніторингу виконання болгарського Закону про доступ до публічної інформації відіграє НУО «Програма доступу до інформації» (AIP). Цей фонд був заснований у 1996 році групою болгарських журналістів, юристів, соціологів та економістів, які працюють у сфері захисту прав людини. За роки свого існування фонд став не лише провідним наглядовим органом у цій сфері, але й партнером уряду, думки якого поважаються і, як правило, враховуються. Основні функції AIP:

- Моніторинг болгарського законодавства про свободу інформації та участь у дебатах щодо його відповідності міжнародним стандартам у цій сфері;
- Співпраця зі створеною в 26 містах країни журналістською мережею, яка здійснює моніторинг практичного забезпечення доступу до інформації та дає рекомендації щодо її вдосконалення;
- Надання консультацій у справах, пов'язаних із правом доступу до інформації, та юридична допомога в окремих випадках запитування інформації;
- Організація спеціалізованих тренінгів з питань свободи інформації для державних службовців і чиновників органів місцевої влади, журналістів та неурядових організацій;
- Підготовка та публікація посібників щодо порядку здійснення права на доступ до інформації, а також публікацій з роз'ясненнями окремих аспектів законодавства про доступ до інформації.⁵²

З 2006 року AIP публікує регулярні оцінки виконання органами виконавчої влади вимоги щодо активного оприлюднення інформації на Інтернет-сайтах. Крім того, вона щорічно оцінює стан виконання Закону про доступ до інформації. У 2010 році, після 10 років імплементації цього закону, AIP дала наступну оцінку розвитку свободи інформації: «Імплементація цього закону в Болгарії пройшла через кілька етапів. Від повної зневаги з боку адміністрації через небажання і опір виконанню положень закону - до дедалі більшого числа державних установ, яким у «День права знати» організація «Програма доступу до інформації» (AIP) присуджує нагороди за зразкове дотримання закону.⁵³

В епоху ІКТ надання інформації нерозривно пов'язане з електронними технологіями. Ця тенденція чітко простежується у правовій системі забезпечення доступу до інформації, яка з розвитком електронних технологій закріпила їхній статус комунікаційного засобу, рівноправного з дотеперішніми стандартними моделями.

У вміщеній нижче таблиці дається порівняльний огляд застосування деяких основних міжнародних стандартів, спрямованих на зміцнення довіри між владою та громадянами, у правових актах про свободу інформації деяких держав-членів ЄС.

⁵² Більш детально див. http://www.aip-bg.org/index_eng.htm

⁵³ Access to Information Report 2009, Access to Information Programme, 2010, Bulgaria [Доповідь про доступ до інформації. 2009, Програма доступу до інформації, Болгарія]

Основні міжнародні стандарти та їх застосування в законодавчих актах деяких держав-членів ЄС про свободу інформації

Міжнародні документи про свободу інформації

Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова

Визначення

Термін «інформація» повинен мати широке визначення.

Термін «інформація» включає всі документи, які знаходяться в розпорядженні державного органу, незалежно від форми, в якій ця інформація зберігається (документ, плівка, електронний запис тощо), її джерела (державний чи якийсь інший орган) і дати створення.

Принцип 2. Обов'язок оприлюднення

Державні органи повинні бути зобов'язані оприлюднювати інформацію, яка має особливе значення

Під свободою інформації розуміється не лише те, що державні органи надають інформацію у відповідь на запити, але й те, що вони самі оприлюднюють і широко розповсюджують документи, які становлять особливий

Аналогічні положення в законах держав-членів ЄС про свободу інформації

Польща: Закон про доступ до публічної інформації

Стаття 1 Закону про доступ до публічної інформації визначає публічну інформацію наступним чином: «всяка інформація, що становить суспільний інтерес, є публічною інформацією в розумінні цього Закону».

Болгарія: Закон про доступ до публічної інформації

Стаття 2.1 визначає: «публічна інформація – це будь-яка інформація, що стосується суспільного життя Республіки Болгарія і дає громадянам можливість формувати власну думку про діяльність осіб, на яких цей закон покладає певні обов'язки».

(2) Інформація, про яку йде мова в пункті (1), вважається публічною незалежно від типу її фізичного носія.

Естонія: Закон про публічну інформацію

§ 3. (1) Публічна інформація – це інформація, що задокументована і зберігається будь-яким способом і на будь-якому носії, отримана або створена у процесі виконання публічних обов'язків, установлених законами або виданими на їхній основі правовими актами.

Болгарія: Закон про доступ до публічної інформації

Закон про доступ до публічної інформації Республіки Болгарія передбачає наступний механізм публікації актуальної публічної інформації.

Обов'язки щодо розкриття публічної інформації

Ст. 14. (1) Державні органи інформують про свою діяльність шляхом її публікації або з використанням інших форм її оприлюднення.

(2) Державні органи зобов'язані оприлюднювати інформацію, яка була ними отримана, або стала їм відомою під час виконання своїх передбачених законом функцій, якщо ця інформація:

- містить факти, що загрожують життю, здоров'ю, безпеці або майну громадян;
- спростовує раніше розповсюджену неправдиву інформацію, яка зачіпає важливі

суспільний інтерес, залежно від наявних ресурсів і можливостей.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів
Стаття 10 – Опублікування документів з ініціативи органів державної влади

Органам державної влади належить з власної ініціативи і в тих випадках, коли це виправдано, вживати всіх необхідних заходів щодо опублікування офіційних документів, які перебувають в їхньому розпорядженні, в інтересах підвищення прозорості та ефективності органів державного управління та сприяння інформованому залученню громадськості у справи, які становлять загальний інтерес.

суспільні інтереси;

3. становить або може становити інтерес для суспільства;
4. повинна бути підготовлена і оприлюднена в силу закону.

Стаття 15. (1) З метою підвищення прозорості в діяльності адміністративних органів і з метою максимального полегшення доступу до публічної інформації кожний керівник адміністративного органу в системі виконавчої влади регулярно публікує актуальну інформацію, яка містить:

1. опис його/її владних повноважень, а також дані про організаційну структуру, функції та обов'язки очолюваного ним/нею адміністративного органу.
2. список правових актів, виданих у межах сфери його повноважень;
3. опис масивів даних і ресурсів, якими користується відповідний адміністративний орган,
4. назву, адресу, номер телефону та години роботи відповідного адміністративного органу, уповноваженого приймати запити на доступ до публічної інформації.

Естонія: Закон про публічну інформацію

§ 28. Обов'язок власника інформації обнародувати інформацію.

(1) Власник інформації зобов'язаний оприлюднювати наступну існуючу у нього і пов'язану з виконанням його обов'язків інформацію:

- 1) узагальнюючу економічну статистику та економічні прогнози держави та одиниць місцевого самоврядування;
 - 2) узагальнену статистику злочинів та адміністративних правопорушень;
 - 3) положення про державні і муніципальні установи та їхні структурні підрозділи;
 - 4) форми заяв та інших документів, які подаються до державних і муніципальних установ, а також інструкції щодо їх заповнення;
 - 5) посадові інструкції чиновників державних і муніципальних установ;
 - 6) штатні розклади державних і муніципальних установ, а також імена, прізвища, номери телефонів та адреси електронної пошти чиновників, які займають передбачені в цих установах посади, а також відомості про їхню освіту та спеціальність;
 - 7) інформацію про безпеку для життя, здоров'я та майна людей;
 - 8) звіти про результати роботи державних і муніципальних установ та про виконання ними своїх обов'язків;
 - 9) імена і адреси електронної пошти членів наглядових рад і правлінь публічно-правових
-

юридичних осіб;

- 10) звіти про діяльність публічно-правових осіб і звіти про їхні доходи та витрати;
- 11) проекти бюджетів і бюджети державних установ, одиниць місцевого самоврядування та муніципальних установ, а також звіти про їх виконання;
- 12) інформацію про надходження доходів державних бюджетів;
- 13) інформацію про стан навколишнього середовища, заподіяння шкоди навколишньому середовищу та небезпечні екологічні наслідки;
- 14) приписи або рішення органів державного або службового нагляду з моменту їхнього вступу в законну силу;
- 15) підготовлені міністерствами проекти законів і постанов Уряду Республіки з пояснювальними записками до них при їх скеруванні на узгодження та поданні на розгляд Уряду Республіки;
- 16) проекти постанов міністрів та органів місцевого самоврядування з пояснювальними записками до їх подання на розгляд і прийняття;
- 17) проекти концепцій, планів розвитку, програм та інших перспективних планів загального значення до їх подання в компетентні органи для схвалення, а також відповідні схвалені або прийняті документи;
- 18) інформацію про дослідження та аналізи, замовлені державними та муніципальними установами;
- 19) інформацію про вакантні посади в державних і муніципальних установах;
- 20) інформацію про державні поставки, що здійснювалися або здійснюються державою та одиницями місцевого самоврядування;
- 21) інформацію про використання майна та бюджетних коштів, переданих державою або одиницями місцевого самоврядування приватно-правовим юридичним особам, заснованим державою або одиницями місцевого самоврядування або такими, що функціонують з їхньою участю;
- 22) програми публічних заходів;
- 23) зміни в роботі та обов'язках державних і муніципальних установ, пов'язаних з обслуговуванням осіб, - не пізніше ніж за десять днів до впровадження таких змін;
- 24) інформацію про години прийому керівників державних і муніципальних установ;
- 25) ставки заробітної плати, інструкції з оплати праці, а також порядок виплати доплат і надання спеціальних пільг, які діють у державних і муніципальних установах;
- 26) інформацію про ціноутворення комерційних товариств, які займають домінуючі позиції на товарному ринку або володіють спеціальними чи виключними правами, або

володіють природною монополією;
27) інформацію про надання державних послуг, а також про зміни в умовах надання цих послуг і розцінок на них, до впровадження таких змін;
28) списки членів політичних партій;
29) рішення та вирoki судів, які вступили в законну силу;
30) дані загальних національних реєстрів і державних реєстрів у передбаченому законом обсязі;
31) реєстри документів установ;
32) іншу інформацію та документи, обов'язок обнародування яких установлений міжнародними угодами, законами або прийнятими на їхній основі правовими актами, або інформацію та документи, обнародування яких власник інформації вважає необхідним.

Нідерланди: Закон від 31 жовтня 1991 р., що містить нормативні положення про публічний доступ до урядової інформації

Стаття 8

1. Відповідний адміністративний орган ініціативно оприлюднює інформацію про свій політичний курс, його розробку та імплементацію, якщо оприлюднення такої інформації відповідає інтересам ефективного демократичного управління.
2. Адміністративний орган забезпечує надання інформації у зрозумілій формі і в такий спосіб, щоб вона дісталася до зацікавленої сторони і максимально можливої кількості громадян за достатній час, який дозволить їм своєчасно довести власну думку до відома адміністративного органу.

Великобританія – Закон про свободу інформації

Схеми публікації.

19. (1) Кожний державний орган зобов'язаний -

- (a) запровадити та підтримувати функціонування схеми, яка забезпечуватиме публікацію інформації цим органом і буде затверджена Комісаром (у тексті цього закону «схема публікації»)
- (b) публікувати інформацію згідно зі своєю схемою публікації, а також
- (c) від часу до часу переглядати свою схему публікації.

(2) Схема публікації повинна -

- (a) містити перелік класів інформації, яку даний державний орган публікує або має намір

публікувати,
(b) містити перелік способів, якими публікується або може публікуватися інформація кожного класу, а також
(c) указувати, на яких умовах (платних чи безоплатних) надається або надаватиметься публічний доступ до певного матеріалу.
(3) При впровадженні або перегляді схеми публікації державний орган враховує суспільний інтерес -
(a) відкриваючи публічний доступ до інформації, яка знаходиться в його розпорядженні;
(b) до оприлюднення причин прийняття рішень даним державним органом.
(4) Державний орган оприлюднює свою схему публікації у спосіб, який вважатиме доцільним.

Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова

Принцип 1. Максимальна відкритість

Державні органи зобов'язані розкривати інформацію, а кожний член суспільства має відповідне право отримувати інформацію. Кожна особа, присутня на території країни, повинна користуватися цим правом.

Модель закону про свободу інформації

Частина II: Право доступу до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних і приватних органів

Свобода інформації

3. Кожна особа має право на свободу інформації, включаючи право доступу до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів, лише за умови дотримання положень цього Закону.

Конвенція Ради Європи про доступ до

Естонія: Закон про публічну інформацію

Стаття 4.2 Закону про публічну інформацію передбачає, що доступ до інформації повинен забезпечуватися максимально швидким і зручним для всіх способом.

Польща: Закон про доступ до публічної інформації

Стаття 2. Кожна особа має право доступу до публічної інформації, у подальшому «право на публічну інформацію».

Австрія: Фундаментальний закон про обов'язок надання інформації

Органи влади Земель, муніципалітетів та місцевого самоврядування згідно з земельним законодавством, оприлюднюють інформацію з питань, які належать до сфери їхньої діяльності, в тій мірі, в якій це не суперечить їхньому законному обов'язку зберігати таємницю.

§ 2. Кожна особа має право запитувати інформацію.

§ 3. Земельне законодавство регулює, в якій мірі може надаватися інформація, і в якій мірі окремі установи несуть відповідальність за виконання обов'язку щодо надання інформації. Стосовно професійних організацій Земельне законодавство передбачає, що вони повинні надавати інформацію тільки своїм членам і лише в тій мірі, в якій це не заважає належному виконанню їхніх статутних обов'язків.

Нідерланди: Закон від 31 жовтня 1991 р., що містить нормативні положення про публічний доступ до урядової інформації

офіційних документів

Стаття 2, Право доступу до офіційних документів

Кожна Сторона гарантує право кожної людини, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ за її вимогою до офіційних документів, які знаходяться в розпорядженні органів державної влади.

Стаття 5 – Обробка запитів на отримання доступу до офіційних документів

3. Запити на отримання доступу до офіційних документів розглядаються на основі принципу рівноправності.

4. Запит на отримання доступу до офіційного документа розглядається в терміновому порядку. Рішення приймається, повідомляється запитувачу і виконується в найкоротший строк або в межах заздалегідь установленого розумного строку.

Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова

Принцип 5. Процеси, що сприяють доступу до інформації

Усі державні органи зобов'язані створити відкриті й доступні внутрішні системи забезпечення права громадян на отримання інформації.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

Стаття 3

1. Кожна особа може звернутися до адміністративного органу або установи, служби чи компанії, котра виконує роботу, за яку несе відповідальність перед адміністративним органом, за інформацією, вміщеною в документах стосовно певного адміністративного питання.

2. Запитувач указує адміністративне питання або пов'язаний з ним документ, про який він бажає отримати інформацію.

Великобританія – Закон про свободу інформації

1. (1) Кожна особа, яка звертається до державного органу з інформаційним запитом, має право -

(a) бути письмово поінформованою цим державним органом про те, чи має він у своєму розпорядженні інформацію, опис якої вміщений у запиті, а також

(b) якщо це так, отримати запитувану інформацію.

Болгарія: Закон про доступ до публічної інформації

Ст. 24. (1) Прохання про надання доступу до публічної інформації подається у формі письмового або усного запиту.

(2) Запит вважається зробленим у письмовій формі також у випадках, коли він надсилається в електронній формі, з дотриманням умов, установлених відповідним органом.

Чеська Республіка: Закон про вільний доступ до інформації

§ 13 Запит про надання інформації

(1) Запит про надання інформації подається в письмовій або усній формі, а також за допомогою телекомунікаційних засобів.

Стаття 4 – Запити на отримання доступу до офіційних документів

1. Запитувач офіційного документа не мусить повідомляти, з яких причин він бажає отримати доступ до цього офіційного документа.
2. Сторони вправі надавати запитувачам право залишатися анонімними, за винятком випадків, коли розкриття імені важливе для обробки запиту.
3. Пов'язані з запитом формальності не повинні бути більшими, ніж це необхідно для обробки запиту.

Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова

Принцип 5. Процеси, що сприяють доступу до інформації

Державні органи також зобов'язані надавати допомогу особам, чиї запити стосуються попередньо опублікованої інформації; або якщо запит неясний, надто широкий або потребує уточнення.

Модель закону про свободу інформації

Частина II: Право доступу до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних і приватних органів

Запит інформації

8(2) Якщо запит інформації не відповідає положенням цього закону, чиновник, який

Великобританія – Закон про свободу інформації

Інформаційний запит.

8. (1) У тексті цього Закону будь-яка згадка про «інформацій запит» означає запит -

- (a) поданий у письмовій формі,
 - (b) що містить ім'я запитувача та його поштову адресу, а також
 - (c) що містить опис запитованої інформації.
- (2) Для цілей підпункту (1)(a) запит вважається поданим у письмовій формі, якщо текст запиту -
- (a) переданий засобами електронного зв'язку,
 - (b) отриманий у читабельній формі, а також
 - (c) може бути використаний для подальшого посилання.

Естонія: Закон про публічну інформацію

§ 15. Обов'язок власника інформації надавати допомогу особі, яка запитує інформацію

(1) Власник інформації зобов'язаний у зрозумілій формі роз'яснювати особі, яка запитує інформацію, порядок, умови та способи доступу до інформації.

(2) Посадові особи чи працівники власника інформації зобов'язані надавати особам, які запитують інформацію, всіляку допомогу в поданні інформаційних запитів, ідентифікації необхідної їм інформації, її місцезнаходження, а також у визначенні найбільш підходящих для даної особи способів доступу до неї.

(3) Посадова особа чи працівник власника інформації, в компетенцію якого не входить виконання інформаційного запиту, зобов'язаний невідкладно направити особу, яка запитує інформацію, до чиновника або працівника, наділеного відповідними повноваженнями, або невідкладно передає письмовий інформаційний запит названому чиновнику чи працівнику.

Нідерланди: Закон від 31 жовтня 1991 р., що містить нормативні положення про публічний доступ до урядової інформації

Стаття 4 Якщо інформаційний запит стосується документів, які знаходяться в розпорядженні іншого адміністративного органу, ніж той до якого цей запит був поданий, запитувач у разі необхідності скеровується до цього органу. Якщо запит був зроблений у письмовій формі, він пересилається до відповідного органу, і запитувач

отримав цей запит надає посильну й розумну безкоштовну допомогу, яка може бути необхідною для приведення запиту у відповідність до закону.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

Стаття 5 – Обробка запитів на отримання доступу до офіційних документів

1. Орган державної влади повинен, по мірі можливості, допомогти запитувачу ідентифікувати запитуваний ним офіційний документ.

отримує відповідне повідомлення.

Великобританія – Закон про свободу інформації

16. (1) Державний орган зобов'язаний в розумній мірі надавати поради та допомогу особам, які подали або мають намір подати до нього інформаційні запити.

4.2 Участь – залучення громадян до процесу прийняття рішень

«Якість ... політики ЄС залежить від забезпечення широкої участі громадян на всіх ланках політичного ланцюжка – від задуму до імплементації».

Біла книга з питань європейського управління»,
Європейська комісія, 2001

Упродовж багатьох років публічні консультації вважалися марною справою, яка забирала багато часу. З іншого боку державні установи вважали, що цінні експертні знання сконцентровані тільки в їхній внутрішній системі, розглядаючи «втручання» інших сторін як обтяжливе і непотрібне. Зі свого боку організації громадянського суспільства були знеохочені відсутністю реакції на їхні зауваження і загальним нехтуванням їхньою думкою.

Процес глобалізації, який відбувався на тлі падіння «залізної завіси», посилення адвокаційного потенціалу громадянського сектора та спаду довіри громадян до своїх політичних систем поступово призвів до зміни цієї точки зору і приніс із собою нове управлінське «мислення». Публічні консультації поступово зайняли належне їм місце ключового політичного механізму, прищеплюючи всім учасникам ту думку, що консультації з громадськістю слід розглядати виключно як взаємовигідне рішення. Ця точка зору знайшла пряме підтвердження в Пояснювальному меморандумі до Рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, в якому Рада Європи заявила: «Незважаючи на розбіжність поглядів НУО і державних органів, точкою перетину їхніх інтересів та інтересів суспільства в цілому є потреба в наявності ефективних механізмів консультацій та діалогу з повноцінним використанням експертних можливостей всіх сторін. Ясна річ, компетентна і відповідальна участь НУО у процесі формування державної політики може стати величезним внеском у пошук рішення багатьох проблем, над якими необхідно працювати»⁵⁴. РЄ закликала своїх членів впроваджувати методи сприяння участі ОГС через органи, які відіграватимуть координаційну роль.

Усвідомлюючи, що організації громадянського суспільства відіграють важливу роль посередників у широкому політичному діалозі, Європейська комісія проголосила у 2001 році громадську участь одним із п'яти базових принципів належного управління. У своїй Білій книзі «Європейське управління» Комісія подала чіткий сигнал: «якість, актуальність та ефективність політики ЄС

⁵⁴ Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec (2007) 14 of the Committee of Ministers to member states on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe, Council of Europe [Пояснювальний меморандум до Рекомендації CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів державам-членам про правовий статус неурядових організацій в Європі, Рада Європи]

залежить від забезпечення широкої громадської участі на всіх ланках політичного ланцюжка – від задуму до імплементації. Посилення громадської участі може сприяти посиленню віри в кінцевий результат цієї політики та інституцій, які проводять її в життя. Вирішальним фактором забезпечення цієї участі є застосування центральними органами влади інклюзивного підходу при розробці та проведенні в життя політики ЄС». ⁵⁵ І якщо Біла книга з питань європейського управління» розглядала принцип участі на макрорівні, то Модель кодексу належної адміністрації, прийнята Радою Європи сягнула за рамки суто програмного рівня, проголосивши, що навіть на рівні окремо взятих рішень «якщо немає потреби у негайному вжитті заходів, державні органи надають приватним особам можливість відповідними засобами брати участь у підготовці та виконанні адміністративних рішень, які зачіпають їхні права та інтереси». ⁵⁶ Водночас Європейська комісія прямо наголосила, що культуру проведення консультацій неможливо сформулювати лише шляхом прийняття правових актів. Її основу повинен становити кодекс поведінки, який встановлює мінімальні стандарти – з яких питань проводити консультації, коли, з ким і як. Це не лише допоможе відновити довіру суспільства, але й сприятиме розвитку культури проведення консультацій, її впровадженню та ефективному застосуванню в державних установах.

Як ці принципи застосовуються на практиці?

На європейському рівні одним з основних засобів сприяння широким публічним обговоренням є Зелені книги, що публікуються Європейською комісією. Зелені книги - це документи, які стимулюють обговорення певних тем на європейському рівні. Вони запрошують зацікавлені сторони (установи або фізичних осіб) узяти участь у консультаційному процесі та обговореннях внесених пропозицій. Зелені книги можуть дати поштовх певним законодавчим процесам, які згодом знаходять відображення в Білих книгах. Надіслані зауваження та пропозиції, як правило, підсумовуються в рекомендаціях Комісії щодо здійснення певних програмних кроків, викладених у Білій книзі.

З прийняттям у 2002 році «Загальних принципів та мінімальних стандартів проведення консультацій з зацікавленими сторонами» (див. Додаток 4) ЄК взяла на себе провідну роль у справі формування консультаційного процесу в Європі та продемонструвала практичний приклад того, як держави-члени повинні застосовувати принципи, проголошені Білою книгою з питань європейського управління. Головною метою «Кодексу стандартів» є переформування нинішньої

⁵⁵ European Governance – A White Paper” of the Commission of the European Communities. Brussels, [Європейське управління – Біла книга Комісії Європейських Співтовариств. Брюссель] 25.7.2001. COM (2001) 428 final.

⁵⁶ Article 8, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Стаття 8, Рекомендація CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів державам-членам про належну адміністрацію]

практики проведення консультацій в ЄК і впровадження послідовного структурованого підходу в цій сфері. Цей документ покликаний також забезпечити, щоб усі зацікавлені сторони мали однаковий доступ до інформації й були рівноправно представлені в процесі формування політичного курсу. Дотримання цього принципу забезпечує широке погодження, технічну та практичну здійсненність пропозицій ЄК на основі підходу «знизу вгору».

Згідно з належною практикою, яку бажала запровадити ЄК, проект «Мінімальних стандартів проведення публічних консультацій» теж широко обговорювався з зацікавленими сторонами. Надіслані пропозиції та рекомендації були розміщені на вебсайті Комісії разом з інформацією про учасників обговорення. В такий спосіб Комісія не лише гарантувала відкритість і прозорість політичного процесу, але й забезпечила застосування тих самих принципів до організацій громадянського суспільства, які брали участь у розробці стандартів. Тим самим Комісія ще раз підтвердила свою переконаність у тому, що «задля успіху консультаційних відносин відданість цим принципам не може бути однобічною: їх повинні ефективно застосовувати обидві сторони консультаційного процесу».⁵⁷ З точки зору кращого залучення громадськості застосування принципів належного управління означає на практиці, що Комісія:

- Провадитиме максимально широкі обговорення важливих політичних ініціатив і, зокрема, законодавчих пропозицій **(Участь)**;
- Забезпечуватиме, щоб як безпосередні учасники обговорень, так і широка громадськість мали чітке розуміння:
 - над якими питаннями ведеться робота;
 - які застосовуються механізми проведення консультацій;
 - з ким і чому проводяться консультації;
 - що вплинуло на прийняття рішень при формуванні політичного курсу. **(Відкритість і підзвітність)**
- Вимагатиме від усіх зацікавлених сторін, які прагнуть зробити свій внесок у розробку політики ЄС, подання інформації про інтереси, які вони представляють, і широту цього представництва. **(Відкритість і підзвітність)**;
- Якомога раніше розпочинатиме процеси консультацій і дбатиме про те, щоб усі зацікавлені сторони залучалися до нього на тих етапах, де вони можуть впливати на формулювання основних цілей, методів реалізації, показників ефективності і там, де це доцільно – початкових контурів цього політичного курсу. **(Ефективність)**

⁵⁷ 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 [Повідомлення Комісії «До посилення культури проведення консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами», COM(2002) 704 final

- Забезпечуватиме узгодженість і послідовність дій власних департаментів і створюватиме механізми зворотного зв'язку, оцінки та перевірки.
(Послідовність)

Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій були задумані як практичні рекомендації, що дають відповіді на три головних запитання: з ким, як і коли консультиватися. Проте з метою підвищення їхньої ефективності та забезпечення їх належного застосування ЄК передбачила вжиття наступних супровідних заходів:

- Розробка практичних інструкцій з наведенням прикладів передової практики, вміщених на Інтранет-вебсайті Комісії;
- Створення довідкової служби, на поштову скриньку якої працівники надсилатимуть свої запитання щодо застосування загальних принципів і мінімальних стандартів;
- Організація тренінгів та інформаційно-просвітніх заходів.

З метою створення чіткої правової бази залучення ОГС до процесу прийняття рішень Комісія опублікувала у 2004 році «Керівні принципи та належна практика участі недержавних акторів у діалогах і консультаціях з питань розвитку». Цей документ містить практичні рекомендації Делегаціям ЄС щодо методів «зміцнення довіри» між урядами та недержавними акторами. У числі перших рекомендованих методів було назване «картографічне дослідження» позицій недержавних акторів (НДА) в країні або регіоні. Це дослідження допоможе започаткувати партиципаторний процес, а також накреслити загальну картину мереж ОГС і вкрай актуального діалогу, який відбувається на рівні країни/ регіону. Це дослідження може також оцінити потенційні можливості ОГС, їхню роль і обмеження, з якими вони стикаються у своїй адвокаційній діяльності, питаннях моніторингу, проведенні політичного діалогу та наданні послуг. З метою виконання поставлених завдань дослідження повинно проаналізувати наступні організаційні критерії:

- місія та функції ОГС, здатність їх виконувати;
- взаємні стосунки;
- рівень залучення до політичного діалогу з національними державними органами або донорською спільнотою, моніторингу та імплементації в центрі та районах; зокрема поточний статус участі в роботі ЄК та співробітництва з іншими донорами;
- голос рядових членів;
- умови та стратегії фінансування (законодавча база фінансування та залежність від іноземної допомоги)
- погляди, сподівання організацій громадянського суспільства та стратегії партнерства з центральними та місцевими органами влади;
- інформаційні потоки всередині ОГС і поміж ними на центральному та місцевому рівнях: їхній характер («назад», тобто з центру в райони та місцеві громади, та/або «вперед», тобто з місцевих громад у райони й далі в центр) та їхній зміст;

- інформаційні потоки між донорами, урядом та громадянським суспільством: характер («назад»/«уперед») і зміст (стратегії, політика, підзвітність, процедури, доступ до фінансування тощо);
- ознаки (географічні, секторальні тощо) того, що ОГС неорганізовані й потребують нарощування потенціалу з урахуванням можливої синергії та зв'язків з уже існуючими програмами та ініціативами в даній сфері діяльності.⁵⁸

Європейська комісія приділила особливу увагу створенню нових структур діалогу з громадянським суспільством, інших ніж ті, що вже існують на сьогоднішній день. Комісія підкреслила, що в принципі слід уникати створення нових структур – так само, як уникати створення донорських або урядових структур діалогу з громадянським суспільством. У протилежному випадку можуть з'являтися структури, які насправді не представлятимуть інтересів громадянського суспільства, не будуть елементом його істинної динаміки та існуватимуть виключно заради отримання донорських пожертв. Існування таких ОГС, як правило, підриває довіру уряду до діяльності ОГС у цілому і породжує запитання про їхні справжні цілі та приховані за ними інтереси.

Європейська комісія також відзначила, що консультативний процес вимагає належного балансу між економічними та соціальними партнерами і НУО, які представляють різні групи або сфери інтересів. Інклюзивний підхід до проведення консультацій породжує спільну відповідальність за узгоджену на всіх рівнях політичну ініціативу. «Керівні принципи» рекомендують поза мониторингом громадської участі у процесі прийняття рішень відстежувати тенденції змін у ставленні ОГС до цього процесу. Слід піддавати оцінці потенційні можливості ОГС і цінність їхньої участі у формуванні політичного курсу, їхню готовність забезпечувати інклюзивні та прозорі процеси тощо. У цьому відношенні потребують відповіді три наступних запитання:

- Чи готові ОГС скористатися можливостями взяття участі у процесі розвитку (шляхом нарощування власного потенціалу, поінформованості)?
- Чи готові ОГС зміцнювати свої мережі (центральні органи – прислухатися до голосу низових ланок, інформувати прибічників про підготовку консультацій, забезпечувати зворотний зв'язок під час консультацій тощо)?
- Наскільки якісний та актуальний внесок роблять ОГС у консультації та діалоги?

Моніторинг дозволить виявляти слабкі місця та недоліки, що потребують виправлення, зокрема відповідні точки введення інформації.

⁵⁸ Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations, DG Development, European Commission [*Керівні принципи та належна практика участі недержавних акторів у діалогах і консультаціях з питань розвитку, Генеральний директорат з питань розвитку, Європейська комісія*] (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/guidelines_principles_good_practices_en.pdf)

Європейська конфедерація НУО з надзвичайної допомоги та розвитку у своєму висновку⁵⁹ щодо проекту документу Комісії рішуче підтримала проведення «картографічних» досліджень. Вона відзначила, що належить приділити особливу увагу «сегментації» думок, висловлених під час консультацій, і створити умови

Досягнення ІРП

- Програма ІРП використовується в контексті спільного проекту Європейської комісії та держав-членів [European Business Test Panel](#), [Тестова група європейських компаній], створеного для оцінки впливу нових пропозицій на бізнес. Цей проект, започаткований у 2003 р., зараз охоплює понад 3.200 різних за розміром компаній з усіх галузей і держав-членів ЄС.
- Технологія ІРП була застосована в проекті «Механізм зворотного зв'язку» (2000–2005), мета якого - збір інформації про проблеми, пов'язані з різними політичними заходами ЄС, з якими громадяни стикаються в повсякденному житті, через мережу з 300 контактних пунктів (Євро Інфо Центри, Європейські центри захисту прав споживачів, Citizens' Signpost Service). Нового імпульсу цьому проекту надала ініціатива ГД з питань підприємництва "[SME feedback](#)", в центрі уваги якої – проблеми, з якими стикаються малі та середні компанії при провадженні бізнесу в Європі.
- ІРП також служить засобом внутрішньої комунікації та управління персоналом, оскільки в Європейській комісії регулярно провадяться внутрішні опитування, а служби Комісії готують з її допомогою різні заходи та конференції (реєстрація), проводять опитування користувачів вебсайту тощо. (Див. http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_en.htm)

для висловлення різних точок зору, але водночас рахуватися з можливістю виникнення конфліктів у політично нестабільних країнах. Показники для оцінки участі ОГС повинні розроблятися на національному рівні у тісному співробітництві з представниками ОГС.

Одним із найбільш популярних методів, побудованих на концепції представництва різноманітних інтересів, є ініціатива «Інтерактивна розробка політики» (ІРП), започаткована Європейською комісією у 2001 році. В її основу закладені електронні технології, які дають змогу якомога ширше залучати громадськість. ІРП – це прикладна веб-програма, за допомогою якої розробляються та проводяться опитування і публічні консультації. Зручні й прості онлайн-анкети цієї програми дозволяють респондентам без зайвих труднощів брати участь у консультаціях, а політичним керівникам – аналізувати їх результати. Вона дає змогу розробникам політичного курсу оперативно отримувати конкретні дані про реагування громадськості на суперечливі питання та проблеми і точніше оцінювати можливі наслідки того чи іншого програмного заходу. Ця ініціатива швидко стала провідним інструментом оцінки програмних заходів ЄС і сприяння відкритим обговоренням нових ініціатив. З моменту запуску програми ІРП з її допомогою було проведено більш ніж 100 публічних консультацій на веб-порталі

⁵⁹ Див. вебсайт:

http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/olddocumentsFRE/3_Sujets_traites/3_2_sujets_traites/3_2_16_acteurs_non_etatiques/3_2_16_1_2_documents_de_concord/documentsdediscussiondecondord.pdf

«Your voice in Europe»⁶⁰ [Ваш голос у Європі]. Цей веб-портал є «єдиною точкою доступу», через яку широка громадськість може отримувати інформацію та брати участь у різних консультаціях і дискусіях. Збір зауважень і рекомендацій, які надходять від різноманітних організацій, має двояку мету. Поза з'ясуванням другої точки зору на проекти програмних заходів Комісія користується ним як важливим джерелом експертних оцінок.

З огляду на нові компетенції та завдання, поставлені перед Європейською комісією, експертні знання стають вирішальним фактором проведення більш розумної та виваженої політики. А оскільки в багатьох випадках необхідні знання дедалі частіше мають технічний характер, помітно зросла й потреба в технічній експертизі, поставивши на порядок денний створення експертних груп.

Експертні групи – це дорадчі органи, створені Європейською комісією для надання консультацій при підготовці законодавчих пропозицій та політичних ініціатив, а також для підтримки самої ЄК при виконанні завдань з моніторингу, координації та співробітництва з державами-членами ЄС. До їх складу можуть входити представники національних, регіональних або місцевих органів влади, представники організацій громадянського суспільства чи інших зацікавлених сторін, а також висококваліфіковані фахівці відповідної галузі.

З метою забезпечення високого рівня прозорості списки членів експертних груп разом з інформацією про самі групи (керівний департамент ЄК, завдання групи та категорії учасників) оприлюднюються в публічному реєстрі експертних груп Комісії. Крім того, на вебсайтах відповідних Генеральних директоратів можуть розміщуватися списки з іменами експертів, назвами організацій, які вони представляють, стислі звіти, висновки чи інші робочі документи групи. Робота експертних груп може доповнюватися іншими методами залучення експертних знань, зокрема шляхом публікації консультаційних документів (Зелених книг, Білих книг і повідомлень), проведення Інтернет-консультацій, слухань, семінарів, конференцій тощо. По мірі розширення сфер компетенції ЄК кількість експертних груп поступово зростала - з 537 у 1975 році до 1041 у серпні 2010 р..

Переважає більшість експертних груп при Європейській комісії зробили цей механізм проведення консультацій доволі стандартизованим і дуже важливим елементом європейської структури державного управління.

Хоча експертні групи переважно виступають у ролі допоміжного політичного інструменту ЄК, Європейський парламент запровадив ще один механізм «прислухання до голосу» громадянського суспільства. Громадянська агора Європейського парламенту – це консультаційний механізм, покликаний подолати розрив між:

- Європейськими інституціями та громадянами: Агора – прямий і великомасштабний інструмент поліпшення зв'язку та взаєморозуміння між європейськими інституціями та населенням Союзу. Вона сприяє

⁶⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

кращому розумінню Європейським парламентом очікувань і потреб своїх громадян;

- Різними секторами європейського громадянського суспільства: коли заходить мова про особливо чутливі проблеми, організації громадянського суспільства часто можуть мати розбіжні інтереси. Як наслідок, у процесі консультацій вони діють нарізно, рідко зіставляючи свої аргументи з чужими, а відтак дозволяють європейським органам приймати на власний розсуд часто не виважені компромісні рішення. Агора сприяє проведенню консультацій між цілими секторами європейського громадянського суспільства, які звичайно нічого не знають одне про одного.

Шляхом створення «Громадянської агори» Європейський парламент прагнув започаткувати структурований діалог з європейським громадянським суспільством і встановити тісний зв'язок з десятками тисяч неурядових організацій та мільйонами членів громадянського суспільства в Європі. Агора була створена передусім як відкритий і прозорий інструмент публічних консультацій для обговорення важливих тем європейського порядку денного. Водночас Агора може служити засобом розповсюдження інформації та зміцнення довіри, оскільки перша Агора була прийнята громадянським суспільством як справжня ознака довіри.

Агора складається з 500 організацій, відібраних тими парламентськими комітетами, чия сфера відповідальності пов'язана з винесеною на обговорення темою, та всіма зацікавленими членами Європарламенту. Кожну запрошену організацію може представляти тільки одна особа від кожної держави-члена. Це правило дає змогу також запрошувати організації з-поза меж Європейського Союзу.

Предметом обговорення першої Агори, організованої у 2007 році, був напрямок майбутнього розвитку Європи – головним чином новий Договір і можливості, що відкриваються попереду. Друга Агора відбулася у 2008 році й була присвячена зміні клімату. Проведенням другої Агори завершився випробувальний етап цієї ініціативи. По закінченні моніторингу її майбутню долю вирішуватимуть органи Європарламенту та, в разі доцільності, інші європейські інституції.

Багато спільного з «Громадянською агорою» має ініційований сектором громадянського суспільства проект «Європейські громадські консультації» (ЄГК). Ініціатором цього проекту виступив у 2009 році унікальний консорціум з більш ніж 40 незалежних європейських організацій-партнерів, до складу якого входять фонди, НУО, університети та експертно-аналітичні центри з усіх 27 держав-членів Європейського Союзу.

Напередодні європейських виборів 2009 року ЄГК-2009 став для громадян ЄС платформою загальноєвропейського діалогу з питань, породжених економічно-фінансовою кризою.

На першому етапі цього проекту близько 200 тисяч громадян відвідали консультаційну онлайн-платформу, висловивши на ній свої ідеї щодо шляхів формування соціально-економічного майбутнього Союзу. Ці ідеї були згодом

обговорені на національних етапах консультацій, які відбулися в усіх 27 державах-членах за участю 1,600 довільно вибраних громадян. На кожному спеціально організованому національному форумі було вироблено 10 рекомендацій щодо подальших дій. На наступному етапі всіх учасників попросили шляхом голосування відібрати 15 найважливіших політичних рекомендацій з усіх пропозицій, які були попередньо внесені на національних форумах. Згодом відбулося обговорення цих рекомендацій в найвищих політичних органах ЄС, включаючи Європейську комісію, Європейський парламент, державу, що головує в ЄС. Проект ЄГК-2009 розвинув успіх ЄГК-2007, запровадивши нову модель громадської участі, створену першим загальноєвропейським партиципаторним проектом. Завдання «Європейських громадських консультацій» багато в чому схожі з завданнями, поставленими Європейським парламентом у процесі організації «Громадянської агори». ЄГК-2009 мав на меті:

- Сприяння дискусіям між громадянами та політичними керівниками під час підготовки до європейських виборів і після них;
- Подолання розриву між ЄС і його громадянами шляхом наближення ЄС до громадян і наближення громадян до ЄС;
- Активізація становлення нової тенденції та зорієнтованих на довгострокову перспективу публічних консультацій на європейському рівні;
- Врахування висловлених громадянами думок у політичних дебатах на європейському та національному рівнях;
- Посилення інтересу широкої громадськості до ЄС: організація детального висвітлення у ЗМІ діалогу між ЄС та його громадянами;
- Поглиблення європейського співробітництва з існуючими мережами громадянського суспільства та їхніми партнерськими мережами, а також із провайдерами «електронної участі».⁶¹

Європейська громадянська комісія [*The European Citizen Panel*] – ще одна ініціатива громадянського суспільства, що має багато спільного з ініціативою ЄГК, але на відміну від ЄГК в центрі її уваги була одна, окремо взята сфера політики. Комісія розпочала свою роботу у 2006-2007 рр. як пілотна ініціатива залучення громадян десяти різних регіонів Європи до обговорення проблем сільської місцевості. Метою цієї ініціативи було сприяння застосуванню політичного підходу «знизу вгору» та створення механізму, який допомагав би громадянам розповсюджувати свої пропозиції щодо майбутніх програм розвитку

«Європейські громадські консультації надають населенню унікальну можливість обговорювати свої проблеми та ідеї як між собою, так і з політичними керівниками. Вони інформують людей і збагачують додатковим змістом дискусії про те, як сформувані ефективну політику задля вирішення проблем, які стоять перед нами, доповнюючи інформацію, яку ми отримуємо з опитувань громадської думки та консультацій з зацікавленими сторонами». **Жозе Мануел Баррозу, Голова Європейської комісії**

⁶¹ Більш детально про ЄГК-2009 див. вебсайт: <http://www.european-citizens-consultations.eu>

сільських регіонів Європи. Ця ініціатива функціонувала на двох рівнях: регіональному та європейському.

- На регіональному рівні випадково відібрані представники різних верств населення обговорювали на засіданнях комісії проблеми сільської місцевості та розробляли рекомендації для відповідних політичних керівників. Цій роботі сприяла інформація, що надавалася ключовими зацікавленими сторонами та експертами з проблематики сільських регіонів;
- На європейському рівні відбулася зустріч певної кількості представників від кожної регіональної комісії з метою обміну думками та обговорення майбутньої ролі сільських регіонів.

За цією ініціативою в десяти регіонах Європи було створено 8 комісій. Усі регіональні комісії провадили обговорення, дотримуючись єдиної методології. По завершенні регіональних засідань 87 делегатів від усіх регіонів узяли участь у заключній загальноєвропейській нараді. Зіставивши свої точки зору, учасники підготували спільну доповідь з викладом їхніх думок і рекомендацій щодо долі сільських регіонів у завтрашній Європі. Сформульовані європейськими громадянами висновки були публічно розіслані Комітетом ЄС у справах регіонів відповідним європейським і регіональним органам влади.

Механізми публічних консультацій, що застосовуються в державах-членах, загалом узгоджуються з існуючими в ЄС тенденціями щодо залучення громадян до процесу прийняття рішень. Проте різні країни обирають різні підходи до цієї справи з огляду на особливості свого політичного, економічного та адміністративного розвитку. Найбільш характерні та інноваційні підходи будуть представлені в наступному розділі.

Болгарія

Загальні механізми громадської участі у процесі прийняття рішень виписані в Законі про нормативні акти, Адміністративно-процесуальному кодексі, Законі про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію, а також у цілій низці прийнятих урядом підзаконних актів. Ця правова база забезпечує законодавчі гарантії залучення зацікавлених сторін на всіх рівнях державного життя – від прийняття законодавчих актів на національному рівні до розробки місцевих програм та окремих адміністративних актів.

Закон про нормативні акти встановлює, що всі громадяни мають право брати участь у процедурах підготовки законопроектів шляхом ініціювання внесення змін до законодавства з метою вдосконалення чинної правової бази, або шляхом обговорення вже підготовлених законопроектів. Закон прямо встановлює обов'язок проведення консультацій з громадськістю як головний принцип законотворчих процедур поряд із принципами конституційності, стабільності та відкритості. Обговорення проектів нормативних актів можуть відбуватися у два етапи:

- До подання акту на розгляд Кабінету міністрів:

Усі законопроекти повинні оприлюднюватися на вебсайтах відповідних органів влади разом із обґрунтуванням їх прийняття. Широкому загалу надається не менше 14 днів на подання зауважень і рекомендацій. Тільки по закінченні вказаного періоду і аналізу зауважень та пропозицій законопроект подається на розгляд Кабінету міністрів.

- До прийняття закону Народними зборами:

Згідно зі статтею 28 Регламенту Народних зборів засідання Постійних комітетів провадяться відкрито, і представники громадськості можуть бути на них присутніми. Представники громадських об'єднань, професійних спілок і галузевих асоціацій мають право бути присутніми на засіданнях Постійних комітетів, подавати письмові пропозиції та брати участь в обговореннях законопроектів, які стосуються їхньої діяльності та сфери інтересів.

Цей же принцип застосовується на рівні місцевих органів влади. Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію передбачає, що одним з головних завдань місцевих постійних комітетів є вивчення потреб місцевих громад у відповідних сферах і розробка пропозицій щодо вирішення виявлених проблем. У цьому процесі комітети можуть звертатися за допомогою до незалежних експертів і консультантів. Усі громадяни та їхні організації мають право подавати пропозиції та зауваження щодо обговорюваних питань. Засідання всіх комітетів місцевих народних зборів відбуваються у відкритому режимі й можуть транслюватися по радіо чи телебаченню.

Участь зацікавлених сторін у вирішенні питань «місцевого» або «специфічного» характеру регулюється Адміністративно-процесуальним кодексом. Згідно з його положеннями, широка громадськість може брати участь у процесі розробки загальних адміністративних актів⁶² шляхом подання зауважень і пропозицій. Державний орган, що видає такий акт, зобов'язаний відкрити процедуру прийняття загального адміністративного акту шляхом розміщення публічного оголошення в засобах масової інформації, розсилання його проекту організаціям зацікавлених осіб або в інший підходящий спосіб. У повідомленні мають бути вказані основні причини видання даного акту, а також форми участі зацікавлених осіб у процедурі його прийняття. Може бути обрана одна з наступних форм участі:

- письмові пропозиції та заперечення;
- участь у роботі консультативних органів, створених при органі, який видає даний акт;
- участь у засіданнях органу, який видає даний акт, якщо це колективний орган;
- громадське обговорення.

⁶² Стаття 55, Адміністративно-процесуального кодексу передбачає, що загальні адміністративні акти – це акти одноразової юридичної дії, якими створюються певні права чи обов'язки, або які чинитимуть прямий вплив на права, свободи чи законні інтереси невизначеної кількості осіб, а також відмови у виданні таких актів.

Період публічних консультацій не може бути коротшим, ніж один місяць із дня публікації повідомлення. Загальний адміністративний акт може бути виданий лише після з'ясування всіх важливих для даної справи фактів і обставин, а також після розгляду всіх пропозицій та заперечень, поданих зацікавленими громадянами та їхніми організаціями. Остаточний текст загального адміністративного акту оголошується в такий же спосіб, у який було зроблене відповідне повідомлення. Якщо у процедурі прийняття брали участь окремі зацікавлені особи чи організації, їм розсилаються окремі оголошення про видання даного акту (стаття 72.2).

У якості доповнення до правової бази Рада міністрів опублікувала рекомендації щодо порядку проведення публічних консультацій. Мета цього документа – надати державним органам практичну інформацію щодо того, як посилити й краще організувати громадську участь у політичному процесі. Рекомендації поділені на шість основних етапів, які стисло роз'яснюють, як, коли і з ким консультуватися. Основні етапи консультаційного процесу сформульовані наступним чином:

- Попереднє планування консультаційних процедур;
- Визначення зацікавлених сторін;
- Підготовка документів, які стануть предметом обговорення;
- Вибір і проведення консультаційних процедур;
- Аналіз і підсумовування отриманих зауважень і пропозицій;
- Зворотний зв'язок із зацікавленими сторонами.

З метою сприяння проведенню загальнонаціональних обговорень законопроектів та державної політики був створений портал публічних консультацій (www.strategy.bg).

Естонія

Концепція розвитку естонського громадянського суспільства (КРЕС) була прийнята естонським парламентом у 2002 році. Головна мета концепції - накреслення основних ролей, принципів і механізмів співробітництва між державними органами та ОГС.

Концепція передбачає, що державні органи повинні підтримувати громадянські ініціативи шляхом створення сприятливого правового середовища, інформування громадськості про свою роботу, залучення громадян та їхніх об'єднань до планування та виконання відповідних рішень. У процесі розробки політичного курсу громадські об'єднання і державний сектор зобов'язуються:

- співпрацювати при розробці, проведенні в життя та оцінці програм у різних галузях через своїх уповноважених членів або представників згідно зі сферами їхньої діяльності та компетенції;

- організувати збір думок, необхідних для формування політичного курсу та ініціювання правових актів, та їх систематизоване представлення уповноваженим органам у взаємно погоджений строк і в обумовленій формі;
- враховувати досвід одне одного при формуванні політичного курсу та ініціюванні правових актів та консультиватися при їх розробці з об'єднаннями громадян, надаючи їм достатній час на сформування власної думки;
- оцінювати на всіх етапах розробки різних програмних стратегій та правових актів їхній вплив на суспільство та навколишнє середовище;
- підвищувати компетенцію своїх представників для участі в розробці, проведенні в життя та оцінці програм;
- враховувати при формуванні політичного курсу щодо малих груп позиції та точки зору громадських об'єднань, які представляють ці групи, і залучати їх до розробки законопроектів та політичних дебатів;
- спільно формувати й застосовувати належну практику співробітництва з метою організації розробки, проведення в життя та оцінки програм, а також участі некомерційного сектора в законотворчому процесі⁶³.

Прийнявши концепцію КРЕС, естонський парламент зобов'язався кожні два роки провадити обговорення процесу її реалізації.

На основі принципів, проголошених концепцією КРЕС, був опублікований естонський Кодекс належної практики залучення громадськості для державних установ. Цей Кодекс не має обов'язкової сили, але державним органам, як правило, рекомендується його дотримуватися. Головна мета Кодексу – гармонізація практики публічних консультацій та впровадження єдиних стандартів залучення ОГС до процесу прийняття рішень. В основу цього документа закладені вісім основних принципів участі, а саме:

1. Влада повинна чітко і всебічно роз'яснювати цілі консультативного процесу, а також якої участі та зворотного зв'язку вона очікує від залучених сторін;
2. Зацікавлені сторони мають бути чітко визначені, а їхні побажання, потреби та характерні особливості – взяті до уваги. Державні органи організують реєстрацію груп інтересів, щоб гарантувати поінформованість усіх зацікавлених сторін про початок підготовки та/або обговорення стратегічних документів;
3. Усі зацікавлені сторони якомога раніше залучатимуться до підготовки проектів документів, а їхня участь у цій роботі триватиме протягом усього процесу;
4. До початку консультативних процедур належить скласти детальні плани залучення громадськості. Обрана форма залучення повинна відповідати

⁶³Постанова парламенту Естонії про затвердження естонської Концепції розвитку громадянського суспільства, Таллінн, 12 грудня 2002 р.

змістові проекту документа, його потенційним наслідкам, потребам, можливостям та іншим умовам залучених сторін;

5. При обговоренні проектів документів належить забезпечити безперервний зв'язок між учасниками, гарантуючи в такий спосіб своєчасне інформування громадськості, груп інтересів і сторін, на яких може позначитися дія даного стратегічного документа;
6. Для контролю за безперервним ходом консультаційного процесу згідно з планом виконується проміжний огляд і аналіз результатів зворотного зв'язку. За даними проміжного огляду приймається рішення про можливе застосування додаткових форм і методів або необхідність розширення кола сторін-учасниць;
7. Усі залучені сторони інформуються про результати їхньої участі. Вони мають право отримати від організатора консультації стислий звіт із переліком усіх поданих пропозицій – як тих, що були прийняті, так і відхилені. Причини відхилення пропозицій мають бути пояснені.
8. Належить виконати оцінку проведеної консультації та застосовності її результатів. Результати оцінки повинні враховуватися при плануванні та проведенні наступних процесів залучення громадськості.

Кодекс ніяк не обмежує тематики документів, які підлягають громадському обговоренню, але встановлює мінімальні обов'язкові стандарти. В обов'язковому порядку провадяться консультації стосовно наступних документів:

- Проекти законів або зміни до них;
- Проекти нормативних актів і директив Уряду Республіки;
- Проекти міністерських постанов;
- Документи, концепції, програмні заходи, плани розвитку та програми, важливі для розвитку країни;
- Проекти законодавчих актів інституцій Європейського Союзу та інші стратегічні документи (тобто «зелені» та «білі» книги);
- Інструкції та процедури надання державних послуг;
- Конвенції та міжнародні угоди, а також документи, що розробляються в рамках цих угод і чинять вплив на суспільство.

Процес публічних консультацій в Естонії тісно пов'язаний з електронними засобами зв'язку, які за останні роки стали основним каналом обміну думками.

Одним з практичних інструментів імплементації принципів КРЕС є відкритий у 2007 році естонський веб-портал (www.osale.ee). Головна мета цього порталу - організація двостороннього зв'язку з виборцями, який забезпечує більшу прозорість політичного процесу на урядовому рівні. Портал виконує три головні функції:

- Служити платформою, на якій громадяни та групи інтересів можуть вносити нові законодавчі пропозиції, пропонувати ідеї, критикувати уряд і подавати петиції. Усі подані на портал пропозиції обговорюються та голосуються рештою користувачів. Після надходження відгуків інших зацікавлених сторін пропозиції пересилаються до відповідних урядових

департаментів, котрі згодом розміщують у мережі свої офіційні відповіді з роз'ясненнями, які саме заходи були або не були вжиті, і чому;

- Дати змогу громадянам брати участь у публічних консультаціях/слуханнях. Окремі громадяни та ОГС можуть публічно висловлювати свою думку про підготовлені урядовими установами законопроекти. Всі урядові установи отримали роз'яснення, як розміщувати на консультаційному вебсайті проекти своїх програмних документів, планів розвитку, законів або окремих нормативних положень. Втім, розміщення цих матеріалів здійснюється на добровільній основі і не регулюється адміністративними процедурами;
- Стати центральним пунктом отримання доступної публічної інформації: Державним органам, як правило, рекомендується оприлюднювати інформацію про майбутні політичні рішення та відповідні публічні консультації. Крім того, цей портал дозволяє користувачам вести пошук правових актів на різних стадіях їх підготовки (тобто від політичної пропозиції до прийняття закону в парламенті).

Портал OSALE – це також інструмент, який допомагає людям краще зрозуміти цілі та порядок функціонування адміністративних установ і водночас забезпечує органи влади цінним зворотним зв'язком, інформуючи їх про очікування суспільства. Одним з його складових елементів є прикладний Інтернет-портал електронної участі ТОМ (скорочення виразу «Сьогодні вирішую я»), відкритий у 2001 році естонською Державною канцелярією.

Використання Інтернет-технологій та активна громадська участь дали поштовх започаткуванню таких масштабних громадянських ініціатив, як кампанія «Давайте це зробимо», в ході якої 50,000 добровольців допомагали збирати та вивозити сміття (2008) та кампанії «Моя Естонія» (2009). Остання була громадянською ініціативою, спрямованою на підвищення якості життя в Естонії шляхом використання природної взаємодії між людьми та інформаційних технологій. 1 травня 2009 р. більш ніж 11,000 осіб провели групові сесії «мозкового штурму», з метою обговорення спільних проблем і взаємної підтримки в досягненні спільних цілей. З цією метою організатори провели засідання 400 «експертних груп» у культурних центрах, школах та інших популярних інституціях. Дискусії одночасно відбувалися в режимі онлайн, а згодом були підключені до центрального вебсайту. «Мозкові штурми» були також організовані естонськими громадами у 12 зарубіжних країнах.

Австрія

У 2008 році Федеральна Канцелярія Австрії прийняла «Стандарти громадської участі»⁶⁴ з метою надання допомоги австрійським державним чиновникам у забезпеченні високої якості процесів громадської участі. «Стандарти» були

⁶⁴Ці стандарти вміщені на вебсайті: http://www.partizipation.at/standards_pp.html

підготовлені міжвідомчою робочою групою за участю законно утворених представництв інтересів, НУО та незалежних експертів. У цьому документі описані три основних етапи процесу участі: підготовка, імплементація, моніторинг і оцінка. До нього звертаються щоразу, коли ведеться розробка проqramних заходів, планів, програм і загальних правових документів. «Стандарти» рекомендують в обов'язковому порядку провадити публічні консультації, зокрема в тих випадках, коли:

- предмет обговорення зачіпає інтереси великої кількості людей;
- предмет обговорення може носити суперечливий характер;
- реалізація політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів вимагає співробітництва з тими, на кому позначаються ці документи, і хто в них зацікавлений;
- ставиться за мету більш широке розуміння, схвалення і, як результат, більш висока якість.

У числі головних принципів, якими повинен регулюватися процес громадської участі, проголошуються принципи прозорості та контрольованості. «Стандарти» наголошують на тому, що громадська участь вимагає спільної відповідальності за спільно виконану роботу та її результат. Вважається, що це дозволить підвищити якість результатів і чітко визначити позиції різних людей. «Стандарти» поділені на три основні категорії:

- стандарти інформативної участі (інформація);
- стандарти консультативної участі (консультації);
- стандарти спільних публічних консультацій (співробітництво);

Ці стандарти розроблені у формі опитувальних листів, на які необхідно дати відповіді при проведенні кожного процесу громадської участі. Якщо на всі запитання будуть дані позитивні відповіді, тоді стандарти високоякісної громадської участі вважатимуться виконаними. З метою сприяння застосуванню «Стандартів» був розроблений спеціальний практичний посібник. Цей посібник, призначений для державних службовців і звичайних громадян, містить чітку та легку до зрозуміння інформацію про методи та механізми, якими вони можуть скористатися під час процедур громадської участі. У посібнику також вміщений перелік успішних прикладів практичного застосування партиципаторних механізмів, які демонструють вплив громадської участі у процесі прийняття рішень. Перед початком кожного партиципаторного процесу рекомендується вжити наступних заходів:

- Добування та розповсюдження інформації;
- Оцінка наявності умов для формального процесу громадської участі;
- Кількісна оцінка можливих переваг від проведення неформального процесу громадської участі;
- Визначення можливих форм процесу громадської участі спільно з іншими зацікавленими сторонами, політиками та представниками адміністрації;

Усі ці рекомендації виписані у спосіб, який уможлиблює їх застосування як організаціями громадянського суспільства, так і державними службовцями, незалежно від того, хто був ініціатором партиципаторного процесу.

Поряд із розробкою «Стандартів» і посібника був створений веб-портал публічних консультацій (<http://www.partizipation.at>). На цьому порталі у стислому вигляді вміщена вся необхідна інформація про процес громадської участі, додаткова інформація про передову практику та платформа для обміну думками. Тут же розміщена корисна інформація про відбір найбільш доцільних методів громадської участі.

Поряд із описаним вище порталом одним з найцікавіших австрійських проектів електронної участі, реалізованих у 2006 році, можна назвати проект *mitmachen.at*. Він являє собою процедуру громадської участі, яка дає змогу молодим громадянам розробляти політично значущі концепції майбутнього розвитку Австрії. Мета цього проекту – встановлення зв'язків між молоддю та державними інститутами і водночас – зміцнення довіри молодого покоління до системи державного управління їхньою країною. Цільовою групою даного проекту є молоді люди, які проживають в Австрії та за її межами. Під час реалізації проекту всі австрійські школи інформували про нього своїх учнів на уроках інформатики. Поза школою до проекту були в такий же спосіб підключені всі молодіжні організації (молодіжні групи, Австрійська служба зайнятості, Австрійський союз студентів тощо). Реалізація проекту відбувалася в 3 етапи. Зміст обговорень на Етапі 1 (Пропозиції або обговорення) був визначений громадянами, а концепції, сформовані експертами на Етапі 2, пройшли перевірку на Етапі 3 шляхом громадського голосування. На Етапі 1 було отримано 2,074 пропозиції, згруповані навколо 8 тем. На Етапі 2 спеціалісти розробили на основі попередньо поданих пропозицій 174 майбутні концепції. На Етапі 3 було отримано 2,578 опитувальних листів (54,626 відповідей на поставлені запитання). Проект був реалізований відразу ж після австрійських національних виборів і став для політиків джерелом корисної інформації про проблеми, які хвилюють молодь.

Нідерланди

У 2005 році гарячі дискусії про необхідність внесення змін до голландської виборчої системи зайшли в глухий кут. Оскільки на рівні політичних партій не вдалося досягти порозуміння, голландський уряд вирішив застосувати новаторський підхід і порадитися з виборцями, тобто з тими, хто виявляє найбільш неупереджений інтерес до виборчої системи. Запозичивши позитивний досвід канадської провінції Британська Колумбія⁶⁵, голландський уряд оголосив про створення Громадянського форуму «Виборча система». Перед Форумом було поставлене завдання – визначити найбільш оптимальну систему виборів до

⁶⁵ Громадянські форуми – це відносно новий метод залучення громадськості, вперше застосований у канадських провінціях Онтаріо та Британська Колумбія.

нижньої палати парламенту. Громадянський форум був організований як цілком незалежна платформа і працював з максимально можливою прозорістю. Пленарні засідання були відкриті для публіки та засобів масової інформації. Робота форуму була поділена на три етапи: етап навчання; етап консультацій та етап прийняття рішень. Форум складався зі 142 громадян, відібраних з випадкової вибірки чисельністю 50,000 осіб. Спочатку з цієї вибірки була сформована група тих, хто сам зголосився взяти участь у подальшій роботі. Остаточний склад форуму був відібраний з цієї групи шляхом жеребкування з дотриманням рівного представництва чоловіків і жінок та географічного охопту всіх регіонів країни. Крім того, при формуванні групи учасників була максимально врахована вікова структура голландського населення. Засідання Громадянської асамблеї тривали з березня до листопада 2006 р, і у грудні того ж року її рекомендації були подані на розгляд парламенту.

Аналогічний підхід був застосований голландським урядом для оцінки очікувань населення від впровадження системи електронного врядування. Програма «e-Citizen» була створена як незалежний форум, що стимулює розвиток електронного врядування з точки зору громадян. Цей форум був складовим елементом впровадження ІКТ в систему голландського державного управління. Спеціально створений Керівний комітет представляв інтереси громадян і здійснював контроль за виконанням програми. Головним завданням програми «eCitizen» була розробка Хартії «eCitizen» з метою проведення регулярних опитувань громадської думки і присудження Web-премій за застосування передових практичних методів.

Слідом за програмою «eCitizen» голландський уряд започаткував у 2007 році ініціативу «Citizenlink» (Burgerlink), спрямовану на підвищення ефективності державного сектора шляхом активного залучення громадськості. Як така, ініціатива «Citizenlink» уповноважена пропагувати високі стандарти якості, здійснювати кількісну оцінку громадського задоволення та всіляко стимулювати електронну участь в управлінні державними справами. Ця платформа дала змогу розробити чотири інструменти електронної участі, які відповідають трьом рівням громадської участі (політична, програмна та соціальна):

- *Voting assistant* та *Voting Tracker* (watstemtmijnraad.nl) – успішні голландські приклади застосування електронних технологій при проведенні виборів і для цілей забезпечення підзвітності. «*Voting Assistant*» дозволяє порівнювати програми різних політичних партій за 30 основними пунктами і тим самим допомагає виборцям зробити свій вибір. Під час останніх національних виборів послугами цього «помічника» скористалося близько 5 мільйонів виборців (майже половина тих, хто має право голосу). Програма «*Voting Tracker*» відстежує історію участі у виборах різних партій і політиків, показуючи, які позиції вони займали з тих чи інших питань різні часи. Таким чином виборці можуть приймати рішення, орієнтуючись на фактичну поведінку кандидатів, а не на їхні обіцянки.

- *ePetitions* (www.petities.nl): Згідно з голландським законодавством, поряд із правом подавати петиції громадяни мають право започатковувати громадські ініціативи. Якщо певне питання підтримується достатньою кількістю людей, воно може бути порушене у представницькому органі (муніципальній раді або парламенті), який зобов'язаний його обговорити. Оскільки збір потрібної кількості підписів може бути важкою справою, цей процес полегшує спеціальний Інтернет-сайт. Чимало голландських муніципалітетів уже створили власні платформи з метою стимулювання громадянських електронних ініціатив.
- *WeEvaluate* (wijwaarderen.nl) – це Інтернет-платформа, на якій громадяни висловлюють свої думки про якість і соціальне значення державних послуг. В основу цього вебсайту закладені моделі рейтингів комерційних вебсайтів (ресторанів, готелів тощо). Громадяни можуть або створити власну рейтингову систему, або скористатися спрощеною моделлю Національного

Будь-які механізми посилення участі громадян у демократичних процесах і зміцнення довіри досягатимуть своєї мети лише якщо вони відповідатимуть наступним критеріям:

- Вони враховують інтереси відповідних груп населення. Для цього вони повинні вважатися корисними, а їхні учасники – почуватися краще інформованими в результаті їх застосування;
- Вони забезпечують максимально широке представництво і доступність, залучення широких верств населення і участь у процесі пропорційного зрізу відповідних аудиторій;
- Вони заслуговують довіри, а отже люди відчувають свою значущість. Для цього має існувати та ефективно виконуватися дієвий об'єктивний стандарт застосування механізмів залучення громадськості до обговорення питань національної політики: повинен існувати зворотний зв'язок з учасниками обговорень і обов'язкова оцінка результатів на відповідному рівні;
- Відкритість і прозорість: учасники повинні заздалегідь знати можливий ступінь свого впливу, і як уряд рахуватиметься з їхніми висновками. Повинно існувати взаєморозуміння щодо того, коли і як будуть застосовуватися ці механізми;
- Системний характер та інтегрованість у процес формування політики, інакше люди вважатимуть їх рекламним трюком, який підриває легітимність процесу;
- Вони відповідають фундаментальним принципам представницької демократії. Уряд і парламент повинні й надалі залишати певний простір для врахування ефекту від будь-яких змін у політиці – зокрема там, де помітно зростають потреби в ресурсах. Уряд вважає вкрай важливим, щоб ці механізми доповнювали собою, а не ставили під сумнів верховенство нашої системи представницької демократії, і повинно існувати чітке розуміння співвідношення цих механізмів із розглядом питань у парламенті.

(Джерело: Національна правова база підвищення громадської участі. Дискусійний документ, липень 2008. Міністерство юстиції. Великобританія)

обстеження рівня задоволення громадян, основою на критеріях Хартії «e-Citizen».

Великобританія

У липні 2008 р. Міністерство юстиції опублікувало «Національну правову базу підвищення громадської участі», в якій були враховані пропозиції Зеленої книги з питань управління Британією щодо конституційного оновлення. У цьому документі дається перелік питань національного значення, які в обов'язковому порядку повинні обговорюватися і розроблятися спільно з громадянами:

- питання, здатні призвести до значних конституційних змін;
- питання, в яких задля отримання помітного ефекту поряд із діями уряду необхідна активна участь самих громадян – скажімо, боротьба з курінням або ожирінням;

- якщо є кілька варіантів політики, щодо яких уряд не прийшов до остаточного висновку;
- якщо існує суспільна користь від вивчення складних і важких компромісів між різними політичними рішеннями – скажімо, між особистим бажанням літати дешевими авіарейсами та суспільною потребою у зменшенні вуглецевих атмосферних викидів⁶⁶.

Крім того, цей консультативний документ установив низку основних критеріїв, притаманних ефективним механізмам зміцнення народної довіри, і детально охарактеризував дві нові форми, що можуть застосовуватися поряд зі стандартними консультаційними процедурами:

- *Громадянські саміти*: На них збираються великі групи людей (як правило 500-1000) для обговорення одного чи кількох пов'язаних між собою питань. Саміт відбувається за особистої присутності учасників або в режимі онлайн. Рекомендації саміту подаються до парламенту для подальшого розгляду;
- *Громадські журі*: незалежний громадський форум, призначений для аналізу та обговорення важливих питань державної політики. Громадські журі мають багато спільного з журі присяжних у судовій системі. Громадське журі збирає експертну інформацію з обговорюваних питань, може ставити запитання відповідним експертам, після чого приймає своє рішення. У свою чергу, уряд зобов'язаний опублікувати власну відповідь на таке рішення – або в порядку загального реагування на результати широких громадських консультацій, або у формі окремого публічного документа;
- *Петиції до Вестмінстера*: Регламентний комітет Палати громад запропонував електронну систему подання петицій, яка б діяла паралельно з традиційною. Пропонується три рази на рік обговорювати окремі електронні петиції в Палаті громад.

Принцип електронної петиції був також охарактеризований як цінний механізм громадської участі в Білій книзі «Місцеве самоврядування»⁶⁷. Втім, ще до оприлюднення цього програмного документа численні органи місцевої влади запровадили у себе процедури подання електронних петицій паралельно з традиційним «паперовим» процесом. Цей електронний інструмент виявився одним з найбільш ефективних механізмів забезпечення більшої громадської участі у місцевих процесах прийняття рішень.

Дотримуючись курсу на проведення більш відповідальної та прозорої політики, британський уряд організував консультативну платформу «Have your say» [*Слово за вами*] (<http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/consultations>). У цьому порталі

⁶⁶ A national framework for greater citizen engagement. A discussion paper, July 2008, Ministry of Justice, UK [Національна правова база підвищення громадської участі. Дискусійний документ, липень 2008 р. Міністерство юстиції, Великобританія]

⁶⁷ Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper, Department of Communities and Local Government, October 2006, London [Сильні та процвітаючі громади. Біла книга з питань місцевого самоврядування, Департамент у справах громад і місцевого самоврядування, жовтень 2006, Лондон]

знайшов вираз головний принцип роботи британського Міністерства внутрішніх справ: усім без винятку змінам у політиці повинні передувати публічні консультації. З цією метою Міністерство внутрішніх справ публікує пропозиції щодо проведення консультацій з того чи іншого питання і пропонує громадянам подавати свої зауваження та рекомендації. Кожний консультаційний документ містить інструкції про порядок надсилання відповідей і строки подачі зауважень. Цей механізм є близьким аналогом прийнятого Європейською комісією механізму консультацій, про який іде мова в Білій та Зеленій книгах.

Німеччина

Громадські журі, про які згадувалося у пропозиції британського уряду, являють собою ефективний інструмент громадської участі. У 2001-2003 рр. місто Берлін підключилося до програми «Соціальне місто», в якій беруть участь органи влади федеральних земель і місцевих громад. Протягом цього трирічного періоду в 17 районах Берліна функціонували громадські журі з метою:

- мобілізації громадської участі;
- покращення іміджу державних чиновників;
- раціоналізації державних витрат.

Громадські журі наполовину склалися з випадково відібраних громадян, наполовину – з представників місцевого громадянського суспільства. Журі обговорювали представлені різними громадянами проекти й мали право приймати рішення щодо фінансування того чи іншого проекту залежно від його «корисності» та загальної якості. Остаточне рішення, як правило, приймалося шляхом таємного голосування. На засіданнях громадських журі, які відбувалися, в середньому, 15 разів на рік, було обговорено близько 72 проектів. Половина з них була в кінцевому рахунку профінансована.

4.3 Підзвітність – механізми моніторингу

Протягом останнього десятиліття підзвітність зайняла провідне місце в міжнародному політичному та соціальному порядку денному. Терміном «підзвітність», як правило, називають широкий спектр різноманітних форм взаємодії між різними групами та зацікавленими сторонами. Вона вважається однією з ключових передумов побудови ефективної та продуктивної демократичної держави. Підзвітність, як така – не самоціль, а механізм досягнення набагато ширших цілей - соціальної справедливості, рівноправності та справедливого перерозподілу ресурсів. (Дж. Гавента 2006).

У цілому підзвітність можна охарактеризувати як правовий, політичний або моральний обов'язок звітувати перед громадськістю, пояснювати та обґрунтовувати свої дії, а також відповідати на запитання про ті чи інші справи. Поняття підзвітності також включає підлягання моральним, правовим або

політичним санкціям тих, хто не відповідає встановленим критеріям. Концепція підзвітності передбачає два головних параметри досягнення ефективною підзвітності: відповідальність (право висувати претензії та домагатися відповіді) і правова забезпеченість (механізм застосування санкцій за відсутність реагування). З інституційної точки зору підзвітність – це комплекс взаємовідносин і механізмів контролю. З політичної та соціальної точки зору це – загальний обов'язок виконувати волю виборців і широкої громадськості.

Підзвітність часто осмислюється в різних параметрах – політичному, соціальному, адміністративному та правовому. Сучасні дослідження зосереджують увагу на соціальній підзвітності, яку Всесвітній банк охарактеризував як «оснований на залученні громадськості метод зміцнення підзвітності, при якому рядові громадяни та/або організації громадянського суспільства прямо чи посередньо домагаються дотримання суворої підзвітності»⁶⁸. Механізми соціальної підзвітності часто застосовуються з метою висвітлення або підкріплення діяльності різних акторів горизонтальних систем підзвітності шляхом прискорення змін за допомогою важелів закону та мас-медіа. Вони у значній мірі спираються на готовність держави толерантно сприймати критику і наявність доступної та функціональної правової системи, здатної підтримати претензії громадян до своєї держави.

Соціальна підзвітність є виразом фундаментального демократичного права громадян домагатися підзвітності влади і складовою частиною «суспільного договору» між учасниками демократичного процесу.⁶⁹

Позитивна соціальна підзвітність є обов'язковою передумовою переходу від звичайних протестів до прийняття політичних рішень шляхом побудови конструктивного та систематичного процесу, який підвищує шанси впровадження позитивних змін і кращої громадської участі. Точніше кажучи, активна участь і залучення громадян відрізняє соціальну підзвітність від інших її форм, у яких широка громадськість сприймається як спостерігач або пасивний актор, перед яким повинні звітувати органи влади.

Підзвітність – одна з базових цінностей процесу європейського управління. У Білій книзі «Європейське управління» вона проголошена одним із п'яти ключових принципів належного управління. Підзвітність розуміється як універсальний принцип, застосовний не лише до інституцій ЄС та національного рівня, але й до сектора громадянського суспільства.

Механізми притягнення до відповідальності органів державної влади часто застосовуються в поєднанні з механізмами прозорості, підзвітності та громадської участі. Тісна взаємодія принципу підзвітності з рештою принципів

⁶⁸ Вебсайт Всесвітнього банку;

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509424~menuPK:1278120~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>

⁶⁹ Carmen Malena, Reiner Forster and Jenmejay Singh (2004), "Social Accountability, An Introduction to the Concept and Emerging Practice", Social Development Papers – Participation and Civic Engagement, #76, World Bank [Соціальна підзвітність. Передмова до концепції та практики, що формується, Публікації на теми соціального розвитку – Участь і залучення громадськості №76]

належного управління чітко окреслена в робочому документі Всесвітнього банку,⁷⁰ присвяченому соціальній підзвітності. У цьому документі названі три практичних методи забезпечення підзвітності:

- *«Контроль»:* ініціативи, що покращують оцінку, аналіз і контроль за діями уряду, спираючись на силу інформації, щоб примусити владу звітувати перед громадянами. З такими ініціативами найчастіше виступають ОГС (приміром, контролювання витрат) або законодавчі та/або судові гілки влади (наприклад, омбудсмен);
- *Наближення:* з цими ініціативами найчастіше виступають уряди з метою скорочення «відстані» між громадянами та органами влади. Вони часто намагаються з'ясувати потреби чи уподобання громадян, не прагнучи забезпечити пряму громадську участь в урядових заходах (наприклад, публічні консультації, громадські кабінети міністрів).
- *Залучення:* ініціативи такого роду здебільшого запроваджуються урядом і ефективно підключають громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень (наприклад, партиципаторне формування бюджету) у бюджетному циклі».⁷¹

Ці три методи можна або поєднати з функціями одного органу, або поширити на різні інструменти підзвітності. Малена, Фостер і Сінгх (2004) висловили припущення, що «ініціативи соціальної підзвітності приносять найбільший ефект, якщо вони інституціоналізовані», а державні механізми внутрішньої (горизонтальної) підзвітності «більш прозорі й відкриті для громадської участі». Отже в кінцевому рахунку, прозорість і підзвітність тісно пов'язані між собою.

Громадські ради та суспільні договори як механізми моніторингу

Комітети ОГС при ПРООН - це партиципаторні інструменти забезпечення підзвітності, які дають змогу організаціям громадянського суспільства зайняти активну позицію у формуванні пріоритетів і моніторингу роботи бюро ПРООН в різних країнах світу. Перший Комітет ОГС був створений у 2000 році при штаб-квартирі ПРООН як дорадча платформа з метою забезпечення кращої орієнтації вищого керівництва в політичних питаннях, які відіграють ключову роль у визначенні майбутніх напрямків діяльності організації. Комітет складається з лідерів 14 ОГС, які працюють у таких сферах спільних інтересів, як зменшення бідності та збалансований борг; інклюзивна глобалізація – демократизація торгівлі та фінансів; запобігання конфліктам та укріплення миру; права людини та людський розвиток; залучення приватного сектора. Дорадчий комітет ОГС не лише служить механізмом спільного визначення порядку денного, політичних

⁷⁰ J.Caddy, T. Peixoto, M. McNeil, 2007, *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries*, World Bank Institute [Поza громадським контролем: Критичний аналіз соціальної підзвітності в країнах ОЕСР]

⁷¹ Там же

дискусій, індивідуальної підзвітності, але й полегшує обмін думками між вищими керівниками та лідерами громадянського суспільства щодо майбутніх напрямків діяльності ПРООН. Усі ці елементи створюють надійний фундамент для побудови міцних партнерських стосунків на основі принципів горизонтальності та довіри. Позитивний досвід роботи першого комітету ОГС стимулював створення місцевих дорадчих комітетів ОГС при національних бюро ПРООН.

Посиленню ролі організацій громадянського суспільства у глобальному процесі прийняття рішень і моніторингу сприяє також їхня участь у роботі Економічної та соціальної ради ООН (ЕКОСОР). Цей консультативно-дорадчий орган координує економічну, соціальну та іншу відповідну роботу 14 спеціалізованих агентств, функціональних комісій та п'яти регіональних комісій ООН. Він служить платформою для обговорення міжнародних економічних та соціальних проблем і формулювання політичних рекомендацій. З метою сприяння громадській участі в політичному процесі та підвищення довіри до своєї діяльності ЕКОСОР провадить широкі консультації з науковцями, представниками ділових кіл і більш ніж 3,400 неурядових організацій. Організації громадянського суспільства наділені консультативним статусом і, залежно від рівня їхньої участі, можуть отримати один з наступних статусів:

- *Загальний статус:* надається великим міжнародним НУО, чиї інтереси охоплюють більшу частину порядку денного ЕКОСОР. Вони можуть виступати перед делегатами, розповсюджувати заяви обсягом до 2,000 слів і вносити питання до порядку денного. Раз на 4 роки вони зобов'язані подавати звіти про свій внесок у діяльність ООН;
- *Спеціальний статус:* надається тим НУО, які «мають спеціальні знання та досвід у деяких сферах діяльності Ради». Вони теж зобов'язані подавати 4-річні звіти, але не мають права вносити питання до порядку денного. Обсяг їхніх письмових заяв обмежується 500 словами;
- *Списочні НУО:* це НУО, які займаються одним чи кількома конкретними питаннями. Вони можуть бути присутніми на засіданнях, але не мають права виступати чи розповсюджувати заяви⁷².

НУО повинні відповідати наступним кваліфікаційним критеріям: не менш ніж 2-річний строк існування; наявність офіційної штаб-квартири; демократично прийняті статутні документи; право виступати від імені своїх членів; представницька структура; належні механізми підзвітності; демократичні й прозорі процеси прийняття рішень.

З метою сприяння ефективному спілкуванню та посиленню діалогу з дедалі зростаючим числом НУО, наділених консультативним статусом, Відділ НУО Управління з питань підтримки та координації ЕКОСОР відкрив спеціальний Інтернет-портал (<http://esango.un.org/irene>) для неурядових організацій, агентств, фондів і програм ООН. Цей портал дає змогу ОГС і агентствам ООН обмінюватися передовим практичним досвідом, подавати рекомендації та

⁷² Джерело інформації: http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=799

консультативні висновки, порушувати різні питання та виявляти недоліки, що потребують виправлення.

Наслідуючи приклад ЕКОСОР, Європейський Союз теж утворив власну консультативну структуру - Європейський економічний і соціальний комітет (ЄЕСК). Згідно з положеннями Договору про функціонування Європейського Союзу, ЄЕСК складається з «представників організацій роботодавців, найманих працівників та інших сторін, які представляють громадянське суспільство, зокрема, в соціально-економічній, громадській, професійній та культурній сферах».⁷³ Головне завдання Комітету полягає в забезпеченні кращого залучення громадськості до формування європейського порядку денного та подоланні існуючого розриву між інституціями ЄС і європейським громадянським суспільством. Хоча роль і склад ЄЕСК були вперше визначені Ніццьким договором, Лісабонський договір додатково розширив його функції, прямо зобов'язавши Європейську комісію подавати звіти з широкого кола питань. Водночас у цьому договорі сказано, що Економічний і соціальний комітет надаватиме допомогу Європейському парламенту і Європейській комісії в якості дорадчого органу.⁷⁴ У 2009 році ЄЕСК знову підтвердив свою активну роль моста між громадянським суспільством та інституціями ЄС, розробивши «Програму для Європи: пропозиції громадянського суспільства». У цій програмі були викладені основні проблеми, які повинен вирішити ЄС, щоб забезпечити підтримку орієнтованого на прогрес усталеного соціально-економічного відновлення. Пропозиції Комітету згруповані під чотирма рубриками: економічне оздоровлення; фундаментальні права та європейська соціальна модель; усталений розвиток; управління. У сфері демократичного управління Комітет підкреслив, що головною передумовою та основою легітимізації участі громадянського суспільства є адекватне представництво тих, хто виступає від імені організованого громадянського суспільства, відзначивши при цьому, що це представництво має бути не лише якісним, але й кількісним.

Моделі ЄЕСК та ЕКОСОР знайшли успішне застосування на рівні держав-членів ЄС.

Ірландія

Національна економічна і соціальна рада Ірландії має давні традиції зменшення розриву між громадянським суспільством і державними органами, започатковані ще у 1973 році. Рада складається з представників професійних спілок роботодавців, фермерських організацій, НУО, ключових урядових департаментів і незалежних експертів. Основні функції Ради:

⁷³ Article 300, Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C83 [Стаття 300, Договір про функціонування Європейського Союзу, Офіційний журнал Європейського Союзу, C83]

⁷⁴ Article, 13.4, Treaty of the European Union, Official Journal of the European Union, C83 [Стаття 13.4, Договір про функціонування Європейського Союзу, Офіційний журнал Європейського Союзу, C83]

- Подання на розгляд Прем'єр-міністра результатів аналізу та доповідей зі стратегічних питань ефективного розвитку економіки та досягнення соціальної справедливості;
- Розвиток стратегічної структури співробітництва, що сприяє зміцненню стосунків і веденню переговорів між урядом і соціальними партнерами.

Перша угода про соціальне партнерство була укладена у 1987 році разом із прийняттям Програми національного відродження. Після неї було укладено ще сім угод – остання з них під назвою «До 2016 року: Десятирічна рамкова угода про соціальне партнерство 2006-2015».

Словенія

Яскравим прикладом дорадчого органу, чие слово багато важить у процесі прийняття рішень, є Національна рада Республіки Словенія. Згідно зі словенською конституцією Рада – це орган, що представляє соціальні, економічні, професійні та місцеві інтереси, до складу якого входять представники профспілкових та соціальних інтересів, а також представники місцевих інтересів. Національна рада складається з 40 членів, делегованих наступними групами ОГС:

- четверо представників роботодавців;
- четверо представників найманих працівників;
- четверо представників фермерів, ремісників, торговців і вільних професій;
- шестеро представників некомерційних сфер діяльності;
- 22 представники місцевих інтересів.

Національна рада служить платформою, на якій групи інтересів можуть обговорювати й вирішувати питання, що є предметом спільної зацікавленості. Проте її роль виходить далеко за межі цих функцій. Згідно зі словенською конституцією Національна рада може:

- подавати до Національних зборів пропозиції щодо прийняття законів;
- вимагати від Національних зборів повторного розгляду того чи іншого закону, перш ніж він буде введений у дію;
- вимагати оголошення референдуму;
- вимагати проведення розслідувань у справах, що мають велике суспільне значення;
- доводити до відома Національних зборів свою думку щодо всіх питань, які належать до сфери компетенції Національних зборів;

Надзвичайно широка сфера компетенції Національної ради робить її одним із провідних політично впливових органів національного рівня. Робота Ради організована на основі робочих груп, які розглядають окремі питання законодавчого характеру, ініціативи та запити, що належать до їхньої сфери компетенції. Підготовлені робочими групами висновки надсилаються для схвалення до Національної ради або безпосередньо до Національних зборів та їхніх робочих органів. Національна рада проводить регулярні засідання один раз

на місяць. Крім того, можуть скликатися позачергові засідання, коли необхідно прийняти рішення у невідкладній справі. Усі засідання Ради та її робочих органів проводяться у відкритому режимі.

Болгарія

Економічна та соціальна рада (ЕСР) позиціонує себе як «громадський парламент», який служить містком між громадянами та національним урядом. Вона була створена у 2001 році Законом про Економічну та соціальну раду. Згідно з положеннями цього закону ЕСР – «це консультативний орган, що виражає волю організацій громадянського суспільства в тому, що стосується економічного та соціального розвитку» (стаття 1). Ставши наступником Національної трьохсторонньої ради, цей орган забезпечив широку громадську участь у процесі прийняття рішень. Рада виступає виразником і захисником інтересів громадянського суспільства, доводячи узгоджені заяви та пропозиції до відомих законодавчих і виконавчих органів. У цьому відношенні ЕСР формулює висновки щодо проектів законів і програмних заходів; приймає резолюції та аналітичні документи; організує публічні консультації з ключових економічних, соціальних, демографічних та інших питань. Головні завдання Ради:

- забезпечити широку участь організацій громадянського суспільства в соціальному та економічному житті країни;
- служити постійно діючою інституційною формою соціального діалогу та консультацій з питань економічної та соціальної політики між урядом і структурами громадянського суспільства;
- відповідати законним сподіванням соціальних та економічних груп і структур громадянського суспільства;
- виражати думки, заяви та пропозиції стосовно актів законодавчої та виконавчої влади;
- утверджувати принципи прямої демократії, застосовувати на практиці досвід і передові методи роботи Європейського економічного і соціального комітету та інших аналогічних організацій.

Рада складається з 36 членів, поділених на три основні групи:

- 12 членів призначаються керівними органами представницьких організацій роботодавців національного рівня, визнаних Радою міністрів згідно з Кодексом законів про працю;
- 12 членів призначаються керівними органами представницьких організацій робітників і найманих працівників національного рівня, визнаних Радою міністрів згідно з Кодексом законів про працю.
- 12 членів від ОГС розподіляються наступним чином:
 - один представник від організацій виробників аграрної продукції;
 - один представник від промислових кооперацій;
 - один представник від організацій ремісників;

- один представник від професійних організацій;
- один представник від організацій споживачів;
- один представник від жіночих організацій;
- один представник від екологічних організацій;
- один представник від організацій інвалідів;
- один представник від організацій пенсіонерів;
- один представник від організацій, які надають допомогу соціально незахищеним, інвалідам або особам, які потребують догляду;
- двоє незалежних науковців – спеціалістів з питань економічної та соціальної політики, призначених Радою міністрів за поданням Міністра економіки та Міністра праці і соціальної політики.

Основний принцип участі полягає в тому, що одна організація може бути представлена лише в одній з груп. Строк повноважень голови та членів ради становить 4 роки.

Паралельно зі структурою ЕСР різні спеціалізовані правові акти передбачають можливості для створення громадських консультативних органів на місцевому рівні. Ці органи мають на меті об'єднання зусиль місцевих зацікавлених сторін і водночас створення можливостей для контролювання і моніторингу діяльності місцевих органів влади та державних установ у конкретній сфері суспільних інтересів. Типові сфери діяльності, що підлягають громадському контролю:

- *Соціальна підтримка:* Згідно з положеннями Закону про соціальне попечительство, муніципальні ради мають право створювати громадські комітети у складі не більш як 9 представників сектора громадянського суспільства, ділових кіл, громадян та органів місцевого самоврядування;
- *Туризм:* Закон про туризм передбачає для мерів міст можливість створювати громадські комітети з питань туризму. Сфера їхньої діяльності, строки повноважень і особовий склад визначаються рішеннями муніципальної ради;
- *Зайнятість:* Закон про стимулювання зайнятості передбачає створення двох типів громадських органів: комітету з питань зайнятості та ради співробітництва. Ці органи створюються на регіональному рівні рішенням Ради міністрів. Конкретні сфери їхніх повноважень визначаються регіональними радами з питань регіонального розвитку;
- *Культура:* Громадські комітети з питань культури створюються на підтримку органів муніципальної адміністрації у справі збереження культурної спадщини.
- *Освіта:* Закон про освіту передбачає створення двох типів громадських консультативних органів: попечительських рад і педагогічних рад. Ці ради функціонують при структурах управління школами та дитячими садками.

Крім того, Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію наділяє органи місцевої влади правом створювати громадські консультативні органи, які не згадуються в жодному іншому законі. Їхнім головним завданням є підтримка

та моніторинг роботи органів місцевої влади в окремих, особливо важливих для місцевої громади сферах.

Великобританія

Договір про відносини між урядом і громадським сектором в Англії був укладений у 1998 році. Головним завданням цього документа є чітке окреслення характеру відносин між урядом і третім сектором, а відтак підвищення ефективності їхніх спільних втручань. Договір покликаний створити не юридично зобов'язуючу структуру, а радше правову базу, яка встановлює єдині принципи роботи та обов'язки як для уряду, так і для ОГС. Основні принципи, якими повинні керуватися партнери Договору:

- **Повага:** Уряд і третій сектор по-різному відповідають за свою діяльність, але обидва повинні діяти прозоро й чесно. Ефективні партнерські стосунки будуються на основі взаєморозуміння і належного пошанування відмінностей між партнерами Договору;
- **Чесність:** Побудова і збереження міцних партнерських стосунків можливі лише шляхом відкритого спілкування. Повноцінні й відверті дискусії повинні стати основою для подолання труднощів;
- **Незалежність:** Незалежність третього сектора визнається і всіляко підтримується. Незалежність, зокрема, включає законне право ОГС проводити кампанії, коментувати та оспорювати політику уряду (які б фінансові чи інші відносини не існували у них з урядом), а також визначати напрямки роботи та керувати своїми справами;
- **Розмаїття:** Уряд і третій сектор високо цінують розвиток громадянського суспільства, який приносить із собою інновації та широкі можливості вибору через багатоголосся думок і поглядів;
- **Рівноправність:** Справедливість для кожного незалежно від походження і статусу є фундаментальним завданням, і уряд спільно з третім сектором спільно працюватимуть над його виконанням;
- **Розширення можливостей громадян:** Шляхом активної співпраці уряд і третій сектор здатні внести в життя місцевих громад і населення зміни, які задовольнятимуть їхні потреби та враховуватимуть їхній вибір;
- **Волонтерство:** Енергія та відданість справі тих, хто віддає свій час служінню інтересам суспільного блага, є важливим внеском у побудову життєздатного суспільства, а отже заслугоує визнання та високої оцінки.⁷⁵

Договір описує три головних етапи розробки політичного курсу, закріплюючи обов'язки уряду і третього сектора в політичному процесі. З одного боку Договір накреслює чіткі директиви для державних чиновників щодо того, з ким, коли і як провадити консультації. Для третього сектора він передбачає обов'язки щодо ефективної участі, яка допомагає встановленню цінних зв'язків між обома секторами та зміцненню довіри до уряду.

⁷⁵ The Compact on relations between Government and the Third Sector in England, December 2009, UK [Договір про відносини між урядом і третім сектором в Англії, грудень 2009, Великобританія]

Договір знайшов широке визнання у третьому секторі і був підписаний Асоціацією місцевого самоврядування (об'єднання органів місцевої влади Англії та Уельсу) та організацією «Contract Voice» [Голос договору] (незалежний представницький орган волонтерського і громадського сектора; налічує понад 2,000 членів, які представляють більш ніж 20,000 волонтерських і громадських груп).

Для того щоб додатково стимулювати виконання Договору, Секретаріат британського Кабінету міністрів розробив «Кодекс практики проведення консультацій». Він застосовується разом із «Кодексом належної практики консультацій та оцінки програмних заходів» - складової частини розширеного Договору про відносини між урядом і громадським сектором. Обидва документи не мають обов'язкової юридичної сили, але всі міністерства і відомства Великобританії повинні їх дотримуватися. Поза утвердженням багатьох загальноприйнятих принципів (залучення громадськості на ранніх етапах процесу формування політичного курсу, роз'яснення цілей, зворотний зв'язок тощо) ці Кодекси покладають на ОГС цілу низку чітких обов'язків, зокрема: ефективно організувати свою роботу, демонструвати свою легітимність і консультуватися зі своїми причіниками.

На місцевому рівні Місцеві стратегічні партнерства [*Local Strategic Partnerships*] (МСП) являють собою ще одну спрямовану на зміцнення довіри ініціативу, яка об'єднує сили місцевих рад, державних установ, бізнес-сектора і громадських організацій у визначенні та реалізації пріоритетних завдань, які стоять перед місцевими громадами. МСП – нестатутні, невиконавчі організації, що функціонують на рівні, який дозволяє приймати стратегічні рішення і достатньо наближений до населення окремих районів, щоб приймати й виконувати рішення на рівні громад⁷⁶.

Кожна МСП має право самостійно визначати сферу своєї компетенції та обов'язки. Останні, як правило, зафіксовані в письмових статутах, мандатах або протоколах. Якщо говорити про їхню внутрішню структуру, то практично всі 152 МСП, чії обов'язки зафіксовані Місцевими угодами, обрали приблизно однакову управлінську модель. У кожній з них був сформований керівний актив/рада, що контролює реалізацію стратегії «Життєздатна громада» та виконання угод, укладених з органами влади.

З метою кращого роз'яснення їхньої ролі, сфери компетенції, мандату та методів роботи, численні МСП публікують «посібники з питань управління». Успішним прикладом такого посібника є «Керівні принципи партнерства міста Ньюкасл» [*Newcastle Partnership Guidance*]. Цей документ роз'яснює, в який спосіб МСП працюватиме над розробкою та реалізацією довгострокової стратегії «Життєздатна громада» (СЖГ) [*Sustainable Community Strategy, SCS*] та

⁷⁶ Local Strategic Partnership. Governmental Guideline, March 2001, Department of the Environment, Transport and the Regions: London [Місцеве стратегічне партнерство. Урядова директива, березень 2001 р., Департамент захисту навколишнього середовища, транспорту та у справах регіонів: Лондон]

короткострокової 3-річної Угоди про розвиток територіальних громад (УРТГ) [*Local Area Agreement*]. Передбачається застосування наступних методів роботи:

- «забезпечити ефективну співпрацю партнерів задля досягнення спільної мети та виконання завдань, накреслених документами СЖГ та УРТГ;
- залучати до партнерства населення, приватний, громадський та волонтерський сектори, в тому числі такі важкодоступні групи, як інваліди, особи похилого віку, молодь, члени релігійних, чорношкірих громад та етнічних меншин;
- здійснювати моніторинг та управління процесом виконання СЖГ та УРТГ; забезпечувати, щоб вони реально поліпшували загальні умови життя та звужували прірву між бідними групами населення та рештою жителів міста чи країни;
- забезпечувати, щоб громадськість була поінформована про свої досягнення і знала, куди звертатися за інформацією та допомогою;
- консультиватися з громадою у скоординований та організований спосіб;
- розвивати єдину структуру управління ефективністю в усіх організаціях-партнерах;
- об'єднувати всі наявні фінансові ресурси, що допоможе виконувати пріоритетні завдання СЖГ та УРТГ
- докладати зусиль до спрощення всіх уже діючих партнерств, планів та ініціатив, уникати дублювання і всіх залучати до спільної роботи;
- заохочувати учасників партнерства до постійного вдосконалення своїх умінь, знань і методів роботи⁷⁷.

Крім того, в Посібнику вміщений детальний опис сфери дії угоди між Виконавчою радою [*Delivery Board*] та партнерствами, укладеними з метою реалізації згаданих стратегій, Список державних партнерів ініціативи «Обов'язок співробітничати», а також текст Угоди та структури партнерства між волонтерським сектором і сектором територіальних громад.

Групи зв'язку

Згідно з міжнародною тенденцією численні уряди країн Центральної та Східної Європи створили групи зв'язку з НУО з метою посилення співробітництва з сектором громадянського суспільства. Як показало дослідження, опубліковане у 2005 році в Міжнародному журналі некомерційного права, групи зв'язку в цьому регіоні створені на основі чотирьох чітко визначених моделей:

- 'У п'яти з десяти досліджених країн (Польщі, Хорватії, Словенії, Чеській Республіці та Словаччині) функції групи зв'язку з НУО виконує підрозділ державної адміністрації спільно з представницьким дорадчим органом;

⁷⁷ Newcastle Partnership: Guidance and Members' Handbook, 2009, NewCastle Partnership [*Партнерство міста Ньюкасл: Керівні принципи та посібник для учасників, 2009*]

вони працюють у партнерстві, згідно з відповідними законами, постановами або статутами;

- Другу модель представляють суто урядові структури: Директорат інституційного аналізу та відносин з асоціаційним середовищем (Румунія) та Директорат відносин з громадянським суспільством (Угорщина). Ці установи самостійно здійснюють нагляд за співробітництвом між НУО та урядом, без участі дорадчого органу;
- Департаменти, що існують у Латвії та Естонії, виконують функції ланок зв'язку між НУО та урядом додатково до інших своїх обов'язків, які зокрема включають інтеграцію суспільства, місцеве самоврядування та регіональну адміністрацію;
- Литва не має окремої централізованої групи зв'язку з НУО. Натомість різні урядові департаменти відповідають за координацію дій з НУО у своїх сферах діяльності⁷⁸.

У згаданому вище дослідженні дається наступне визначення групи зв'язку: «Термін «група зв'язку» означає широкий діапазон структур, яким притаманні дві спільні характеристики: (1) вони інституціоналізовані у складі уряду і певною мірою мають урядові повноваження діяти; (2) вони несуть відповідальність за здійснення співробітництва з громадянським суспільством»⁷⁹.

Естонія

З прийняттям Естонської концепції розвитку громадянського суспільства на Міністерство внутрішніх справ був покладений обов'язок координувати та підтримувати роботу Об'єднаного комітету уряду та представників громадських об'єднань. Цей Комітет був сформований у 2003 році з мандатом на розробку системи оцінки підготовки, реалізації та виконання планів дій щодо імплементації КРЕС. З того часу Комітет розробив два плани заходів - на 2004-2006 рр. і 2007-2010 рр. Комітет складається з 16 представників парасолькових організацій спеціалізованих громадських об'єднань, і 11 представників державного сектора. Головним завданням Комітету є розробка та впровадження системи оцінки підготовки, реалізації та виконання планів дій щодо імплементації Естонської концепції розвитку громадянського суспільства.

Функції голови Комітету виконує Міністр у справах регіонів, а свою роботу він провадить у трьох робочих групах: законодавство та залучення громадськості; громадянська освіта та суспільна поінформованість; усталений розвиток.

Основні обов'язки Міністра внутрішніх справ щодо підтримки роботи цих груп зосереджені на наступних напрямках:

⁷⁸ M. Gerasimova, *The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries' Experiences*, 2005, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 7, Issue 3 [М. Герасимова, *Група зв'язку як інструмент успішного співробітництва між НУО та урядом: Загальний огляд досвіду країн Центральної та Східної Європи і Балтійського регіону*, 2005, *Міжнародний журнал некомерційного права*, Том 7, Випуск 3]

⁷⁹ Там же

- підготовка Плану заходів щодо імплементації Програми розвитку підтримки громадянської ініціативи;
- оцінка та доповнення Програми розвитку підтримки громадянської ініціативи в разі необхідності;
- інформування та активне залучення інших споріднених інституцій - зокрема, інших міністерств, державних органів, некомерційного та комерційного секторів - до підтримки розвитку громадянського суспільства;
- представництво Естонії та естонських позицій в питаннях підтримки розвитку громадянського суспільства на міжнародному рівні, в тому числі в міжнародних організаціях, пов'язаних зі сферою діяльності Міністерства внутрішніх справ⁸⁰.

Польща

Методи співробітництва між ОГС і урядом Польщі вписані в Законі про суспільно-корисну діяльність і волонтерство, прийнятому в 2003 році. На підставі цього закону була створена Рада з питань суспільно-корисної діяльності, яка виконує функції експертно-дорадчого органу при міністрі, відповідальному за питання соціального забезпечення. Згідно зі статтею 35 цього Закону Рада виконує наступні обов'язки:

- висловлення експертної думки з питань, пов'язаних із застосуванням цього Закону;
- висловлення експертної думки щодо урядових правових актів, якими регулюється суспільно-корисна діяльність і волонтерство;
- надання допомоги та висловлення експертної думки щодо конфліктів між органами державної адміністрації та суспільно-корисними організаціями;
- участь у процесі інспекції;
- збір та аналіз інформації про проведені інспекції та отримані результати;
- висловлення експертної думки у сфері державних завдань, доручення виконання цих завдань некомерційним організаціям і суб'єктам, а також рекомендування стандартів виконання державних завдань;
- створення у співробітництві з неурядовими організаціями та суб'єктами механізмів широкого розповсюдження інформації про стандарти проведення суспільно-корисної діяльності та випадки порушення цих стандартів.

Термін повноважень Ради становить 3 роки; її особовий склад налічує 20 членів:

- 5 представників органів центральної адміністрації;
- 5 представників органів місцевого самоврядування;
- 10 представників НУО, призначаються з числа кандидатів, запропонованих організаціями громадянського суспільства.

⁸⁰ Development Plan for Civic Initiative Support 2007-2010, Ministry of Interior, Estonia [Програма розвитку підтримки громадянської ініціативи на 2007-2010 рр., Міністерство внутрішніх справ, Естонія]

Партиципаторне формування бюджету – як громадяни можуть брати участь у розподілі коштів

Оскільки самі бюджети та їх виконання є віддзеркаленням політичних рішень та їх виконання, партиципаторне формування бюджету являє собою ключовий механізм «підвищення підзвітності політичного процесу». Завдяки забезпеченню відкритого доступу до бюджетної інформації громадяни можуть здійснювати своє законне право на прозорість бюджетно-податкової політики і таке управління державними витратами, що зменшує масштаби корупції та гарантує більш рівноправний і справедливий розподіл державних коштів. Великі міжнародні організації, зокрема Всесвітній банк, ПРООН та Азіатський банк розвитку, підтримують активну участь ОГС у партиципаторному бюджетному процесі, де їхня провідна роль, як партнерів органів місцевого самоврядування з особливою силою проявилася в наступних сферах:

- Активна участь у процесах планування місцевого розвитку та формування бюджету;
- Притягнення органів місцевої влади до відповідальності за розподіл місцевих ресурсів;
- Відстеження порядку витрачання ресурсів та ефективності місцевих політичних ініціатив і програм.

Дослідження передової практики партиципаторного формування бюджету,, проведене організацією *Manchester Community Pride Initiative*⁸¹ виявило наступні основні переваги та недоліки партиципаторного процесу формування бюджету:

Основні переваги

- Підвищення якості надання послуг та інфраструктури;
- Зміцнення організацій територіальних громад і волонтерського сектора;
- Відновлення демократичного та політичного процесу;
- Вирішення проблем бідних кварталів;
- Підвищення привабливості для бізнесу та міжнародне визнання.

Основні недоліки

- Складність і забюрократизованість;
- Необхідність суворої обов'язковості
- Необхідність нарощування потенціалу;
- Небезпека надто завищених сподівань;

Таким чином, були названі дві головні передумови забезпечення ефективного партиципаторного бюджетного процесу: наявність достатньої інформації та можливостей для участі ОГС у бюджетному процесі; наявність достатніх знань, які дозволяють ОГС розуміти й відстоювати кращі варіанти політичних рішень.

⁸¹ Citizen Budgeting. Regenerating local democracy through community participation in public budgeting, [Громадська участь у формуванні бюджету. Регенерація демократії на місцях шляхом участі територіальних громад у формуванні державного бюджету] Manchester Community Pride Initiative

З огляду на гостру потребу в останній з двох передумов у 1997 році при Центрі бюджетних і політичних пріоритетів було сформоване Міжнародне бюджетне партнерство (МБП)⁸². Мета цієї ініціативи – надання допомоги ОГС у кращому розумінні, обговоренні та участі в бюджетному процесі, а відтак формування довіри одне до одного і до методів витрачання державними органами бюджетних коштів. На сьогоднішній день МБП співпрацює з ОГС більш ніж 100 країн світу, переважна більшість яких знаходяться в країнах, що розвиваються, і нових демократіях.

Метод партиципаторного формування бюджету був уперше розроблений у 1980-х рр. в Бразилії, як складовий елемент широких зусиль, спрямованих на утвердження демократії та громадської участі після кількох десятиліть військової диктатури, політичного покровительства та корупції. Незважаючи на інше політичне середовище, він став визнаною практикою у «старій» Європі, де дедалі більше число органів місцевого самоврядування почали впроваджувати цей процес, тим самим забезпечуючи прозорість, підзвітність та ефективність формування бюджету і зростання довіри громадян. Численні європейські міста в Іспанії, Бельгії, Італії, Німеччині, Франції, Португалії, Данії, Швейцарії, Нідерландах і Великобританії теж запровадили у себе партиципаторні процеси формування бюджету.

У 2008 році Великобританія і Франція посіли два перших місця у світі за Індексом відкритості бюджету⁸³, тимчасом як дві нові держави-члени – Словенія і Польща увійшли до першої десятки з числа 85 обстежених країн.

Проте впровадження партиципаторного формування бюджету в країнах Центральної та Східної Європи відбувається дещо іншим шляхом, зумовленим відмінностями їхнього політичного розвитку. Дослідження, проведене Всесвітнім банком у рамках серії «Управління та підзвітність у державному секторі», показало, що при впровадженні партиципаторного бюджетного процесу в країнах ЦСЕ належить враховувати наведені нижче умови політичного, адміністративного, правового та соціального середовища:

- Громадяни, історично відсторонені від прийняття рішень, які впливають на їхнє життя, з недовірою ставляться до колективних дій і залишаються пасивними отримувачами державних послуг;
- Колективні форми політичної та соціальної організації, в тому числі політичні партії та організації громадянського суспільства (ОГС), є відносно новими, як, зрештою, й виборна, незалежна та автономна система місцевого самоврядування;
- Системи міжбюджетних відносин досі перебувають на стадії розвитку; ролі та обов'язки органів місцевого рівня визначені слабо й заплутано;
- Зібраних податків, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування, не вистачає на покриття їхніх бюджетних витрат, а

⁸² Інформація про діяльність Центру розміщена на вебсайті: <http://www.cbpp.org>

⁸³ Більш детально див.: <http://openbudgetindex.org/>

міжбюджетні трансферти «згори вниз» здійснюються непрозоро і ненадійно;

- Органам місцевого самоврядування бракує достатніх повноважень на прийняття рішень, і доволі часто вони ще тільки розвивають свій потенціал ефективного і продуктивного використання ресурсів з метою вирішення місцевих проблем;
- Громадяни невдоволені місцевими державними службами, але не вірять у свою здатність вплинути на них, ані в те, що органи місцевого самоврядування можуть щось зробити для полегшення або вирішення проблем⁸⁴.

Великобританія

Міська рада міста Селфорд стала першим у Великобританії органом місцевої влади, який взявся запровадити у себе партиципаторну систему формування бюджету. У 2003 році тут була створена спеціальна група для розробки конкретних етапів її запровадження. Міська рада Селфорда запровадила спеціальну бюджетну процедуру, яка дає змогу кожному комітетові територіальної громади вирішувати, як повинні витратитися виділені бюджетні кошти (приблизно £3.00 на особу). Громадські комітети оцінюють усі подані заявки й розробляють рекомендації щодо того, як належить витратити гроші. До складу цих комітетів входять місцеві жителі та міські радники, які збираються для обговорення найефективніших шляхів виконання пріоритетних завдань, включених до плану дій територіальної громади.

У 2006 році міська рада виділила з коштів, призначених для утримання та ремонту автошляхів, по £100,000 кожному з восьми районних громадських комітетів, наділивши їх правом вирішувати, на що будуть витрачені ці гроші. Ця ініціатива переслідувала дві мети: виявити важливі для місцевих жителів проекти і дати їм змогу самим визначити пріоритетність цих проектів шляхом їх оцінки за бальною системою. Партиципаторний бюджетний процес був організований наступним чином: Спочатку міські радники готують потенційні проекти фінансування на основі пропозицій, поданих громадянами, груповими зборами місцевих жителів тощо. Потенційним проектам дає стислу оцінку інженер-шляховик, висловлюючи зауваження щодо їх доцільності, технічного задуму та кошторисної вартості. Після цього визнані доцільними проекти вартістю до £100,000 виносяться на широке громадське обговорення. Цей процес дозволяє значній кількості місцевих жителів брати участь в обговоренні і приймати рішення щодо свого життєвого простору, а отже не лише створювати

⁸⁴ A.Shah, Participatory Budgeting, 2007, Public Sector Governance and Accountability series, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [А. Шах, Партиципаторне формування бюджету, 2007, серія «Управління та підзвітність у державному секторі», Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Всесвітній банк]

схеми ефективного співробітництва, але й попереджувати потенційні соціальні конфлікти.

Додаткову підтримку цій ініціативі надали місцеві стратегічні партнерства (МСП) та фінансування державою 12 пілотних проектів у 2007 році. Британський уряд висловився також на користь того, щоб до 2012 року всі органи місцевої влади почали залучати своїх громадян до формування бюджетів.

Додатковим стимулом цього процесу послужила опублікована у 2006 році Біла книга з питань місцевого самоврядування. Нижче наводиться перелік рекомендованих Білою книгою основних кроків з метою подолання розриву між громадянами та органами влади:

- *Інформування громадян* – надання повноцінної, легкодоступної інформації про те, як отримати доступ до послуг, і як ефективно ці послуги надаються; наприклад, шляхом випуску бюлетенів, розміщення інформації на вебсайтах, у текстових повідомленнях, місцевих ЗМІ, або безпосередньої роботи з населенням;
- *Консультації з громадянами та територіальними громадами* – про формування місцевих послуг і програм за допомогою опитувань громадської думки, фокус-груп або планів розвитку місцевих громад і парафій;
- *Пряме залучення громадян* до розробки, надання або оцінки ефективності тих чи інших послуг – наприклад, шляхом підключення групи молодих активістів до управління роботою молодіжного центру;
- *Передача відповідальності за надання певної послуги* – наприклад, шляхом управління справами громади або передачу у власність місцевого культурно-громадського центру.

Цей же документ рекомендує кожному органу влади вирішувати спільно з партнерами з ОГС, як краще виконувати свої обов'язки щодо інформування, проведення консультацій, залучення громадськості та передачі певних функцій, з урахуванням таких факторів, як економічність заходів щодо залучення громадськості, рівень свободи у прийнятті рішень та широкий спектр потреб і вимог різних громад у межах їхньої території⁸⁵.

Нідерланди

Подібно до Великобританії, місцеві органи влади впровадили різні форми партиципаторного формування районних бюджетів, при яких громадяни можуть самі вирішувати, як розподіляти кошти у своєму районі. Успішним прикладом подолання дефіциту довіри є містечко Хогевен, де основні сфери компетенції місцевого органу влади передані до відання громадян. Головна ідея цієї ініціативи – дозволити громадянам самостійно вирішувати, в якому середовищі їм жити, і водночас стимулювати їхню соціальну участь і співробітництво. Тут

⁸⁵ Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper, Department of Communities and Local Government, October 2006, London [Сильні та процвітаючі громади. Біла книга з питань місцевого самоврядування], Департамент у справах громад і місцевого самоврядування, жовтень 2006, Лондон]

були впроваджені бюджети відновлення районів (*Neighbourhood Revitalization Budgets*), які дали громадянам змогу планувати, витратити виділені їхнім районам кошти та контролювати їх витрачання. Відтак громадяни не лише можуть сказати своє слово при плануванні політичного курсу, але й несуть свою частку відповідальності за його розробку, краще розуміють механізми управління й, відповідно, більше довіряють органам влади.

«Знайди свій шлях у системі місцевого самоврядування» - це один успішний проект, реалізований у муніципалітетах різних міст Нідерландів. Головне завдання цього проекту – надати молодим людям віком 14-19 років можливість придбати навички, необхідні для активної участі у місцевих демократичних процесах прийняття рішень. З метою подолання надзвичайно поширеного відсторонення молоді від політичного процесу цей проект надав у розпорядження молодих людей певні кошти, водночас зобов'язавши їх розробляти та проводити в життя заходи щодо розвитку місцевих громад. Учасники проекту мали змогу розробляти власні плани, вирішувати, як і на що витратити виділені їм бюджетні кошти, та спільно з муніципалітетами працювати над виконанням бюджетів. Кінцевим результатом проекту стала відновлена довіра й міцна переконаність у тому, що активне залучення громадян здатне принести позитивні зміни. Реалізація проекту відбувалася за наступною методикою:

- Учні готуються до дня активних дій на двох шкільних уроках, під час яких отримують загальну уяву про місцеве самоврядування/програми та практичну інформацію стосовно дня активних дій;
- У день активних дій учні, розділені на невеличкі групи розробляють політичні пропозиції на певну тему, підібрану місцевою владою за погодженням з учителями. Протягом дня учні зустрічаються з політиками, державними службовцями, представниками міської ради та груп інтересів для обговорення своїх проблем та ідей;
- Підготовлені проектні пропозиції виносяться на обговорення молодіжної ради, делегати якої більшістю голосів вирішують, який проект буде реалізований. Місцева влада виділяє певний бюджет на реалізацію «найкращого» проекту, відібраного учнями в день активних дій.

З моменту започаткування цього проекту в 1994 році у Нідерландах щороку проводиться від 20 до 30 днів активних дій. Проект надає муніципалітетам унікальну можливість «установити зв'язок» зі своїми майбутніми виборцями та сформуванню з ними довірчі стосунки на цьому ранньому етапі прилучення до громадського та політичного життя.

Оцінка якості надання послуг

Угорщина

У 2005 році в Угорщині був започаткований проект «Система якісної та кількісної оцінки ефективності електронного врядування» (eGAMES) з метою проведення

якісної та кількісної оцінки послуг, які надаються органами державної адміністрації, а також рівня громадського інтересу до різних питань. E-GAMES – це онлайн-форум, інтегрований в угорський урядовий портал, на якому громадяни можуть висловлювати свої думки про якість державних послуг. З метою забезпечення ефективного та відповідального зв'язку, всіх громадян, які бажають брати участь у роботі онлайн-форуму, просять зареєструватися, вказавши своє справжнє ім'я та персональні дані. Правова база функціонування онлайн-форуму та системи e-GAMES була ретельно сформульована таким чином, щоб забезпечити належний баланс між вимогами щодо захисту даних, свободою виразу думок та модеруванням розміщених на форумі постів. Вимога щодо реєстрації виходить з того, що кожний громадянин, який бажає стати учасником партиципаторних механізмів урядування, повинен відповідати за свої дії. Зареєструвавшись на форумі, кожний користувач може виставляти позитивні та негативні оцінки розміщеним на ньому коментарям, і в такий спосіб внесок кожного користувача отримує певну кількість балів. Накопичена сума балів дає уяву про загальну картину громадської думки. Державні чиновники теж можуть бути користувачами форуму, проте вони не мають права коментувати висловлені на ньому думки.

Високопоставлені представники органів влади регулярно запрошуються до участі в онлайн-чатах з громадянами у заздалегідь призначений час. Їхні відповіді та пропозиції, внесені під час таких онлайн-дебатів, оцінюються користувачами за бальною системою. Крім того, думки, висловлені аудиторією форуму, виконують функції спостерігача за медіа-публікаціями, що набагато ефективніше й продуктивніше, ніж будь-які програмні рішення. Отже на практиці eGAMES служить для керівників інструментом прогностичного контролю реакції населення при проведенні громадських обговорень різних запланованих заходів і водночас сприяє взаємодії між самими громадянами, а також між окремими громадянами та громадськістю в цілому.

Великобританія

Прагнучи забезпечити більшу прозорість і відповідальність своєї роботи, британські органи місцевої влади широко застосовують засоби інформаційних технологій. У цьому відношенні успішним прикладом може послужити проект «Любіть чисті вулиці» [*LoveCleanStreets*], який дозволяє мешканцям лондонського передмістя Льюїшем надсилати текстові або електронні повідомлення про місцеві проблеми, які потребують втручання органів влади. На вебсайті місцевого органу влади з'являються зображення, які дають змогу мешканцям передмістя стежити за тим, які заходи вживаються для усунення недоліків. Очікується, що до кінця 2010 року ця ініціатива буде поширена на все Сполучене Королівство.

4.4 Застосування принципів належного управління в організаційних стратегіях ОГС – міжнародні тенденції

Реагуючи на необхідність підвищення прозорості та підзвітності сектора ОГС, а також у світлі Повідомлення Комісії «Про попередження та боротьбу проти фінансування тероризму шляхом посилення координації на національному рівні та підвищення прозорості некомерційного сектора», ЄК опублікувала у 2009 році «Аналіз останніх ініціатив у сфері державного і саморегулювання, спрямованих на підвищення прозорості та підзвітності некомерційних організацій у країнах Європейського Союзу»⁸⁶. Метою цього дослідження був аналіз існуючих урядових і саморегуляторних ініціатив НУО, спрямованих на підвищення підзвітності та прозорості неурядових організацій. Дослідження показало, що сильна регуляторна роль держави в країнах Центральної та Східної Європи зумовлена відносною незрілістю та слабкістю сектора громадянського суспільства. У цьому регіоні розвиток саморегуляторних режимів був не надто ефективним, оскільки ідентичність і згуртованість сектора все ще перебуває на стадії формування, тимчасом як у Західній Європі регуляторна роль держави зменшилася, поступившись місцем саморегуляторним ініціативам, оскільки зросли очікування суспільства щодо підвищення ефективності та прозорості НУО. Дослідження виявило десять основних тенденцій на рівні ЄС та держав-членів:

1. У всіх державах-членах ЄС існує чітка тенденція до підвищення підзвітності та прозорості секторів некомерційних організацій (НКО);
2. Ті країни-члени ЄС, де до цього часу не була розвинута всебічна правова база діяльності НКО, останнім часом заходилися створювати цю базу. Країни з уже існуючою правовою базою проводять комплексні реформи з метою її перегляду та вдосконалення;
3. У державах-членах існує чітка тенденція до створення центральних реєстрів або принаймні до інтеграції вже існуючих реєстраційних даних у центральну, відкриту для широкого доступу базу даних;
4. У країнах з системами цивільного права впровадження статусу суспільно-корисних організацій (СКО) вочевидь стало найбільш прямим шляхом до поєднання обов'язків щодо підзвітності з наданням НКО відповідних державних пільг. Ціла низка країн – як старих, так і нових членів ЄС, де в тій чи іншій формі вже існує правова база діяльності СКО – останнім часом почали запроваджувати суворіші вимоги до підзвітності та порядку

⁸⁶ Study on recent public and self-regulatory initiatives improving transparency and accountability of non-profit organisations in the European Union, 2009, commissioned by the European Commission Directorate-General of Justice, Freedom and Security and elaborated by the European Center for Not-for-Profit Law [Аналіз останніх ініціатив у сфері державного і саморегулювання, спрямованих на підвищення прозорості та підзвітності некомерційних організацій у країнах Європейського Союзу, 2009. Підготовлений Європейським центром некомерційного права на замовлення Генерального директорату Європейської комісії з питань правосуддя, свободи та безпеки]

звітування СКО (Болгарія, Італія, Латвія, Мальта, Нідерланди, Польща, Румунія);

5. Численні країни останнім часом запровадили більш суворе регулювання збору коштів – або окремими законодавчими актами (Закон про збір коштів, Фінляндія), або в порядку проведення широкої реформи (Австрія, Болгарія, Ірландія). Варто зауважити, що майже всі реформаторські ініціативи включають принцип цільового використання коштів і встановлюють суворіші правила звітування про витрачання зібраних грошей;
6. Спільна для всіх тенденція: саморегуляторні ініціативи зайняли провідне місце в зусиллях, спрямованих на покращення управління НКО. Щоправда ці ініціативи запроваджуються на субсекторальному рівні замість національного;
7. Кілька країн переглянули та уточнили ролі контрольно-наглядових органів і ввели в дію положення, спрямовані на посилення міжвідомчого співробітництва (Болгарія). Крім того поряд із запровадженням суворіших стандартів підзвітності для НКО були розширені повноваження на обмін інформацією та співробітництво при проведенні розслідувань (Австрія), а в Австрії та Угорщині створені централізовані бази реєстраційних даних;
8. Тенденція до підвищення прозорості державного фінансування націлена на зміну поведінки сторін шляхом запровадження правової основи фінансових відносин між урядом та волонтерським і громадським сектором, а також чіткого визначення зобов'язань обох сторін, виходячи з того, чого вони можуть очікувати одна від одної. Ще одне цікаве явище в цій сфері – значне поширення прекваліфікаційних систем, які початково діяли лише у сфері фінансування міжнародного розвитку. Згідно з цими системами ті НУО, котрі відповідатимуть певним критеріям, матимуть право на спрощену адміністративну перевірку заявок на гранти;
9. Процедури консультацій з громадянським суспільством поступово набирають розмаху і в тих країнах, де така традиція була відсутня. Найкращі приклади цієї практики - Великобританія та Ірландія, особливо якщо мова йде про консультації на ранніх етапах, коли тільки починається розробка політичного курсу та концепції правового акту. Такий підхід вочевидь є вирішальним фактором здобуття підтримки та співробітництва з сектором НКО у справі прийняття та виконання законодавчих актів. Успішні моделі цієї практики можна знайти також в Австрії, Нідерландах, Франції, Естонії, Болгарії та Мальті.
10. Партнерські стосунки між корпораціями та НУО неухильно розвиваються, причому корпорації поступово посилюють свою роль і вплив на підвищення підзвітності та прозорості НКО.

У порядку реагування на необхідність посилення доброчесності та підзвітності організацій громадянського суспільства, «Незалежний сектор» (форум керівного

складу благодійних організацій, фондів та корпоративних благодійних програм в Америці та по всьому світі) сформулював 33 принципи належного управління та етичної практики⁸⁷. Ці принципи згруповані в чотирьох основних категоріях:

- *Законослухняність і оприлюднення інформації* — обов'язки та практика, зокрема впровадження правил попередження конфліктів інтересів та інформування про виявлені порушення, які допомагатимуть благодійним організаціям виконувати свої встановлені законом обов'язки та надавати інформацію широкій громадськості;
- *Ефективне управління* — правила та процедури, яких має дотримуватися рада директорів, щоб ефективно виконувати свої контрольно-наглядові та управлінські обов'язки;
- *Суворий фінансовий контроль* — правила та процедури, яких повинна дотримуватися організація, щоб забезпечити раціональне розпорядження благодійними ресурсами;
- *Відповідальний порядок збору коштів* – правила та процедури, яких повинні дотримуватися організації, що займаються публічним збором коштів, щоб заручитися довірою та підтримкою донорів.

Більш менш такі ж принципи викладені у «Принципах належної практики» Європейського центру фондів⁸⁸. Цей документ дає загальні рекомендації щодо запровадження належної практики, відкритості та прозорості у спільноті європейських фондів, застосовні як у національній, так і в міжнародній сфері діяльності фондів.

Реагуючи на зростаюче занепокоєння станом прозорості та підзвітності діяльності НУО і враховуючи посилення ролі сектора ОГС у процесі прийняття рішень, група міжнародних НУО підготувала та публічно підписала першу глобальну хартію підзвітності міжнародних адвокаційних організацій. Цей детально розроблений саморегуляторний документ зобов'язує сторони, що його підписали, дотримуватися певних чітких принципів і стандартів, які можуть служити критеріями відповідальності ОГС для бенефіціаріїв, прибічників, донорів і широкої громадськості. У 2006 році Хартію підзвітності міжнародних неурядових організацій підписали одинадцять провідних міжнародних НУО. У цій добровільній саморегуляторній ініціативі сформульовані спільні цінності, принципи та практичні методи, якими повинна керуватися діяльність НУО. Хартія проголошує прозорість і підзвітність обов'язковими критеріями належного управління, а отже НУО повинні суворо дотримуватися тих же високих стандартів, дотримання яких вимагають від інших. Прагнучи забезпечити більшу прозорість діяльності НУО, Хартія зобов'язує сторони, які її підписали, не рідше одного разу на рік звітувати про свою діяльність і досягнуті результати. Такий звіт повинен включати:

⁸⁷ Вказані принципи можна знайти на вебсайті:

http://www.independentsector.org/uploads/Accountability_Documents/Principles_for_Good_Governance_and_Ethical_Practice.pdf

⁸⁸ Див. вебсайт: <http://www.efc.be/Legal/Documents/EFCEPrinciplesGoodPractice.pdf>

- Місію та цінності;
- Завдання та результати, досягнуті в програмній та адвокаційній діяльності;
- Вплив на навколишнє середовище;
- Структура та процеси управління, ключові посадові особи;
- Основні джерела фінансування з боку корпорацій, фондів, урядів і фізичних осіб;
- Фінансові показники;
- Дотримання вимог цієї Хартії;
- Контактну інформацію.⁸⁹

На національному рівні ОГС держав-членів ЄС розробили різноманітні Кодекси поведінки, які й були покладені в основу Хартії підзвітності неурядових організацій. Естонський Кодекс етики некомерційних організацій був прийнятий у 2002 році на Генеральній асамблеї Круглого столу естонських некомерційних організацій. У цьому кодексі проголошені наступні основні принципи: добросовісність, рівноправність, гідність, відкритість, солідарність, співробітництво, розмаїття та надійність. Ключові принципи діяльності, про які йде мова в Кодексі:

- Демократичне управління;
- Громадянська мужність і уважність;
- Самодостатність і розумне використання коштів та ресурсів;
- Відповідальність і підзвітність;
- Відкритість і прозорість;
- Незалежність і уникнення конфліктів інтересів;
- Обов'язковість і визнання авторства ідей;
- Толерантність.

Додатково до цих ініціатив Робоча група країн Центральної та Східної Європи з проблем управління неурядовими організаціями підготувала «Посібник з управління НУО». Він містить набір рекомендацій, які б могли сприяти формуванню спільного для всього регіону розуміння засад належного управління НУО. Посібник проголошує вісім основних принципів:

- НУО підзвітні своїм громадам;
- Належне управління має свою формальну структуру;
- Належне управління – це базова форма підзвітності;
- Належне управління передбачає відокремлення управління від менеджменту;
- НУО – це організації, що виконують певну місію;
- НУО дотримуються найвищих професійних та етичних стандартів;
- НУО здійснюють відповідальне розпорядження ресурсами та їх мобілізацію;

⁸⁹ International Non Governmental Organizations Accountability Charter [Хартія підзвітності міжнародних неурядових організацій], див. вебсайт: <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wp-content/uploads/ingo-accountability-charter-eng.pdf>

- НУО чуйно реагують на потреби громад, яким вони служать.

Посібник містить контрольний список запитань, який допомагає ОГС контролювати дотримання стандартів.

Ще один саморегуляторний документ, спрямований на утвердження доброчесності в секторі ОГС і зміцнення довіри до відносин між громадянами та урядом - це Схема сертифікації, якою користуються деякі ОГС для оцінки дотримання стандартів доброчесності. Ці схеми можуть базуватися на самооцінці або на результатах атестації, проведеної третьою стороною.

Схеми самосертифікації, як правило, застосовуються після прийняття кодексу поведінки/хартії підзвітності. Вони вимагають від ОГС проходження процесу внутрішньої перевірки і виступу з формальною заявою про дотримання нею чіткого набору стандартів. Типовий приклад такої схеми самосертифікації – Акредитація національних відділень «Транспаренсі Інтернешнл». Головна мета цієї схеми – забезпечити, щоб усі національні відділення цієї організації дотримувалися найвищих стандартів доброчесності й були сильно вмотивованими, ефективними та підзвітними у своїх діях. Акредитація новоствореного відділення складається з трьох основних етапів:

1. *Підготовчий процес*, під час якого група осіб (фізичних або вже існуюча організація) підписує з керівництвом ТІ «Угоду про надання статусу національної контактної особи». Цей статус надається на два роки;
2. *Тимчасова акредитація*: у дворічний строк після отримання статусу Національної контактної особи, організація «Національного відділення, що формується» має бути повністю завершена. Цей статус надає йому право присутності на загальних зборах членів ТІ, але без права брати участь у голосуванні;
3. *Акредитація*: у дворічний строк після отримання статусу «Національного відділення, що формується», якщо організація продемонструє достатню рішучість, старанність і компетентність у справі боротьби з корупцією, вона може подати заявку на повну акредитацію. До заявки, яка надсилається до головного офісу ТІ, залучаються наступні документи:
 - Заповнена форма самооцінки Національного відділення для початкової акредитації;
 - Копії останніх за часом фінансових звітів, які пройшли аудиторську або іншу незалежну перевірку;
 - Зведена фінансова звітність на вимогу Фінансового комітету правління ТІ;
 - Документальне свідоцтво про розпочату або завершену реєстрацію назви та логотипу ТІ в країні даного Національного відділення / територіальній одиниці від імені ТІ;
 - Кодекс поведінки;
 - Публікація Реєстру інтересів членів керівного органу Національного відділення, що формується - згідно з діючими в ТІ внутрішніми правилами попередження конфлікту інтересів;

- Останній за часом план роботи та бюджет
- Останній річний звіт⁹⁰.

Один раз на три роки провадиться перевірка Національних відділень ТІ на предмет підтвердження, що вони продовжують дотримуватися вимог Парасолькової заяви, основних принципів і цілей ТІ. Це робиться шляхом заповнення формуляру самооцінки відповідями на запитання стандартної акредитаційної перевірки. Крім того, Акредитаційний комітет правління ТІ може в будь-який момент ініціювати окрему перевірку, вказавши її причини.

Реалізований організацією *One World Trust* Глобальний проект підзвітності розробив подібну до схеми самоакредитації структуру GАР, яка служить організаціям зручним механізмом запровадження підзвітності на практиці. GАР устанавлює певні критерії підвищення підзвітності організації перед зацікавленими сторонами. Ця система, що має форму опитувального листа, функціонує на основі чотирьох головних параметрів:

- Прозорість;
- Участь;
- Оцінка;
- Механізми подання скарг і реагування на них.

Впровадження цих параметрів у практичну діяльність і внутрішні процедури організації дозволяє їй звітувати перед зацікавленими сторонами, враховувати їхні точки зору, а в разі необхідності вони й самі можуть притягати її до відповідальності. Структура GАР розроблена як доповнення до вже існуючих нормативно-правових структур, кодексів поведінки та ініціатив підвищення підзвітності.

На відміну від описаних вище схем деякі країни та організації запровадили у себе схеми сертифікації третіми сторонами, згідно з якими незалежна організація перевіряє виконання певного набору принципів або стандартів. Прикладом такого механізму може послужити австрійський «Знак якості для пожертв». Цей механізм був створений після грандіозного скандалу, який вибухнув у 1998 році навколо махінацій зі збором благодійних пожертв. У 1999 році Австрійський інститут фандрейзингових організацій створив робочу групу, поставивши перед нею завдання – розробити чіткі й прозорі стандарти збору коштів. До складу групи увійшли члени парасолькових організацій НКО, представники державних установ, засобів масової інформації, фандрейзингових об'єднань, та організацій захисту прав споживачів. Як результат, у 2001 році в Австрії був запроваджений «Знак схвалення» для благодійних організацій. Він містить список критеріїв, яких повинні дотримуватися організації, і за якими їх щороку перевірятимуть незалежні бухгалтерські фірми. Оскільки в Австрії всі бухгалтерські інституції є членами Австрійської палати ліцензованих бухгалтерів і податкових консультантів, організації можуть вибирати аудиторську фірму на власний розсуд. Аналогічні системи акредитації створені в Нідерландах і Німеччині.

⁹⁰ http://www.transparency.org/about_us/organisation/accreditation#accred

На міжнародному рівні Міжнародний комітет фандрейзингових організацій, установив стандарти, які допомагатимуть національним акредитаційним органам забезпечувати дотримання організаціями громадянського суспільства високих стандартів доброчесності та цільове витрачання державних коштів. Ці стандарти охоплюють п'ять основних сфер діяльності:

- Членський склад і коло обов'язків керівного органу;
- Реалізація суспільно-корисних цілей;
- Податково-бюджетний контроль, менеджмент і звітність;
- Практичні методи фандрейзингу [збору коштів];
- Забезпечення публічної доступності інформації.

Мета названих вище стандартів - гармонізація національних акредитаційних систем і встановлення принципів, яких повинні дотримуватися міжнародні неурядові або некомерційні приватні організації, що займаються публічним збором коштів у благодійних чи суспільно-корисних цілях.

Конечність підвищення прозорості та підзвітності сектора громадянського суспільства набрала ще більшої сили після терактів 11 вересня, які дали додатковий поштовх запровадженню суворих механізмів підзвітності в секторі НУО. У своїй Пояснювальній записці до Спеціальної рекомендації VIII щодо некомерційних організацій Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ), зокрема, настійно порекомендувала урядам:

- Проводити внутрішні перевірки своїх некомерційних секторів або мати можливість своєчасно отримувати інформацію про їхню діяльність, розміри та інші важливі характеристики;
- Проводити чітку політику сприяння прозорості, доброчесності та громадській довірі до адміністрації та керівництва всіх НКО;
- Вживати заходів з метою забезпечення ефективного нагляду та моніторингу своїх секторів НКО;
- Забезпечувати обов'язкове ліцензування або реєстрацію НКО та публічну доступність інформації про:
 - цілі та завдання їхньої заявленої діяльності;
 - персональні дані осіб, які володіють, контролюють або керують їхньою діяльністю, включаючи старших співробітників, членів правлінь і попечителів.

З метою забезпечення більшої прозорості та доброчесності в роботі сектора громадянського суспільства і попередження в такий спосіб спроб фінансування тероризму ФАТФ рекомендує органам державної влади зобов'язати ОГС щорічно публікувати свої фінансові звіти з детальним постатейним відображенням доходів і витрат, а також запровадити механізми моніторингу дотримання організаціями громадянського суспільства застосованих норм і правил. Ці рекомендації не відрізняються скільки-небудь суттєво від уже існуючих механізмів у більшості країн ЄС. Різноманітні форми реєстрів, публічних баз даних і механізмів моніторингу вже створені в Ірландії, Болгарії, Мальті, Угорщині, Австрії, Естонії, Англії, Польщі та інших країнах. Виконанню зазначених вище

вимог сприяють і деякі саморегуляторні ініціативи європейського та національного рівня (Хартія підзвітності, система акредитації в Нідерландах тощо).

Зі свого боку ПРООН розробила критерії оцінки можливостей ОГС для своєї процедури відбору партнерів (див. Додаток 5). Основні критерії згруповані під наведеними нижче рубриками:

- Правовий статус та історія;
- Мандат, внутрішні правила та управління;
- Прибічники та зовнішні підтримка;
- Технічні можливості;
- Управлінські можливості;
- Адміністративні можливості;
- Фінансові можливості;

Цей документ служить посібником з відбору організацій-партнерів. Він не був задуманий як придатна для будь-кого «безрозмірна одежина» чи оціночна картка для ОГС. Проте він допомагає забезпечити, щоб організації-партнери були так само підзвітні, прозорі та відкриті, як їхні організації-донори. Ця система визнає, що різні країни та ОГС суттєво відрізняються одна від одної за умовами функціонування громадянського суспільства, сферами компетенції ОГС та роллю, яку вони відіграють у суспільстві, і тому рекомендує адаптувати структуру відбору ОГС до місцевих потреб і контексту. Вжиття того чи іншого заходу з метою посилення підзвітності ні в якому разі не повинно призвести до переобтяження сектора громадянського суспільства і поставити під загрозу його право вільного виразу поглядів та інтересів громадян.

V. Висновки

Відносини між урядом і громадянським суспільством у XXI столітті

У цьому дослідженні описані сучасні тенденції розвитку відносин між урядом і громадянами в контексті зміцнення взаємної довіри та забезпечення належного управління, що сприяє демократії, верховенству права та усталеному економічному розвитку. У ньому представлені зразки міжнародної, європейської та національної практики та ідеї, в яких знаходять вираз наступні основні тенденції:

- Організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у сучасному політичному процесі. Вони сприймаються як цінні партнери, що приносять додаткові переваги і полегшують розробку та проведення в життя урядової політики;
- Організації громадянського суспільства повинні бути ефективними та активними партнерами, вносити конструктивні й добре збалансовані

зауваження та пропозиції, тобто стати складовим елементом процесу прийняття рішень;

- Обов'язки та поле діяльності ОГС значно розширилися, і на всіх рівнях управління: міжнародному, європейському, національному, регіональному та місцевому – до відання ОГС відноситься дедалі більше число питань;
- Розширення сфери компетенції поєднується з більшою відповідальністю. Від ОГС очікують і вимагають дотримання тих же стандартів поведінки, що й від органів державної влади;
- Сектор громадянського суспільства та органи державної влади спільними зусиллями дбають про те, щоб ОГС, залучені до процесу прийняття рішень, представляли істинні інтереси громадян;
- Підзвітність, прозорість і відкритість стали ключовими принципами, які однаково поширюються на всіх партнерів у відносинах між урядом і громадянським суспільством.

Механізми сприяння відносинам між громадянами та урядом

Відносини, що сприяють зміцненню довіри між громадянами та урядами, регулюються «жорсткими» (правовими) та «м'якими» (кодексами поведінки тощо) документами. Застосування останніх залежить від політичного, адміністративного та культурного контексту в тій чи іншій країні. Найбільш поширені інструменти співробітництва:

- *Надання інформації:*
 - Закони про надання/доступ до інформації поряд із основним законом країни (конституцією) є головними гарантіями надання своєчасної та повноцінної інформації;
 - Інструкції для державних чиновників і громадян розробляються з метою дохідливого роз'яснення процедур доступу до інформації;
 - Органи державної влади зобов'язані займати активну позицію та брати на себе проактивну роль у процесі надання інформації. Головний принцип полягає в тому, що органи влади повинні надавати всю потрібну громадянам інформацію без попереднього запиту;
 - Кілька держав-членів та інституцій ЄС розробили мінімальні стандарти надання інформації, які в обов'язковому порядку повинні оприлюднюватися державними органами;
 - Вебсайти/портали органів державної влади стали центрами легкого доступу до інформації. Розробляються стандарти уніфікації порядку надання інформації.
- *Консультації:*
 - Створення консультативних органів на всіх рівнях прийняття рішень. До складу цих органів можуть входити представники

державних органів та організацій громадянського суспільства, або самі лише представники ОГС. Сфери їхньої компетенції можуть бути різними – від суто дорадчих функцій до права «вето» та формулювання певних програмних документів;

- Процедури проведення консультацій або регулюються національною правовою системою, або приймаються як програмні документи, не обов'язкові до виконання;
- Існує певне взаєморозуміння щодо основних етапів і стадій процесу проведення публічних консультацій;
- Кодекси належної практики / рекомендації повсюдно сприймаються як найкращий інструмент проведення всебічних, зрозумілих та ефективних консультацій;
- Консультаційний процес широко базується на засобах електронних технологій. З метою сприяння обміну думками та залучення до обговорень широкої громадськості були створені веб-портали участі/консультацій;
- Громадянські форуми/ агори/ журі були організовані як чутливі засоби вимірювання «пульсу» сектора громадянського суспільства, даючи йому змогу активно формувати майбутню політику на всіх політичних рівнях;

○ *Підзвітність:*

- Для того щоб забезпечити ефективне врахування інтересів та задоволення потреб громадян, повсюдно створюються органи моніторингу з представників організацій громадянського суспільства;
- Суспільні договори/спільні заяви сприймаються як механізми забезпечення прозорості та відповідальності у відносинах між урядом і громадянським суспільством. Ці документи містять опис основних сфер втручання, інструментів співробітництва та стандартів поведінки, яких повинні дотримуватися всі зацікавлені сторони;
- Ініціативи з партиципаторного формування бюджетів проклали собі шлях як інструменти забезпечення підзвітності на рівні місцевого самоврядування. Поза притягненням державних органів до відповідальності за свої дії вони дозволяють громадянам брати активну участь у розподілі та витрачання державних ресурсів, даючи їм змогу самим формувати середовище, в якому вони живуть;
- Електронні технології дозволили громадянам регулярно оцінювати ефективність роботи державних органів. Для оцінки якості та ефективності розробленого політичного курсу широко застосовуються прикладні Інтернет-програми.

Механізми сприяння розвитку довірчих відносин між урядами та ОГС

«М'які» документи (рекомендації, кодекси поведінки) переважно застосовуються для забезпечення представницького характеру, підзвітності та відкритості діяльності ОГС. Ініціативи уряду та сектора ОГС втілюються в життя в наступних напрямках:

- Кодекси поведінки/хартії підзвітності приймаються багатьма ОГС як заяви про цінності та стандарти поведінки, яких вони дотримуються і за виконання яких вони будуть зобов'язані звітувати;
- Запроваджуються механізми самоакредитації та незалежної акредитації, які забезпечують дотримання організаціями громадянського суспільства високих стандартів доброчесності та цільове витрачання державних коштів;
- На підтримку виконання принципів належного управління у діяльності ОГС були розроблені практичні інструменти реалізації підзвітності (у формі рекомендацій, опитувальних листів для оцінки недоліків тощо);
- Існує чітке розуміння того, що прозорість, відкритість і підзвітність у стосунках між урядом і громадянами вимагають наявності чітко виписаної правової бази, яка визначатиме ролі, права та обов'язки ОГС, а також відповідні зобов'язання державних інституцій. Це також означає, що ОГС і уряди повинні спільними силами розробити набір критеріїв для відбору тих громадських організацій, які залучатимуться до співробітництва та партнерських ініціатив.

VI. Пропозиції та рекомендації щодо шляхів зміцнення довіри між державою та ОГС

Заходи, спрямовані на зміцнення довіри громадян до спроможності органів державної влади забезпечувати належне управління

- ✓ Розробка спільної заяви ОГС та пріоритетів у сфері управління, завдань та механізмів роботи (можливі приклади: Суспільний договір у Великобританії або Концепція розвитку громадянського суспільства в Естонії). Головна мета: створення чіткої структури співробітництва між урядом і громадянським суспільством. Водночас, підписавши цей документ, сектор громадянського суспільства та уряд зобов'язуються дотримуватися єдиних стандартів поведінки;
- ✓ Розробка мінімальних стандартів та/або керівних принципів проведення публічних консультацій;

- ✓ Підготовка проектів та підписання міжінституційних угод та обов'язкових до виконання рекомендацій щодо призначення представників громадянського суспільства, методів організації та фінансування консультацій. Ці рекомендації повинні спільно розроблятися урядом і сектором громадянського суспільства.
- ✓ Відкриття консолідованого консультативного порталу як центрального пункту збору відгуків громадян на політичні пропозиції та проекти нормативних актів. Цей портал має стати платформою для двостороннього зв'язку між громадянами та державними інституціями (успішні приклади можна знайти в Естонії, Нідерландах та Великобританії);
- ✓ Створення відкритої бази даних про НУО, які володіють експертними знаннями в різних сферах громадського життя (можна взяти за взірець публічний реєстр Європейської комісії). Така база даних ефективно впроваджує прозорість і підзвітність у діяльність ОГС. З іншого боку вона сприятиме співробітництву між ОГС і державними інституціями, якщо останні зобов'язуються розсилати зареєстрованим ОГС, які працюють у відповідних сферах, проекти всіх нормативних актів, котрі підлягають обговоренню. Таким чином, створюватимуться додаткові гарантії того, що всі зацікавлені сторони будуть поінформовані з перших кроків підготовки та/або обговорення стратегічних документів (див. процедури, що діють в Естонії та ЄК, як приклади належної практики);
- ✓ Впровадження «законодавчого відбитку» (залученого до парламентської доповіді індикативного списку зареєстрованих представників інтересів, з якими були проведені консультації, і які зробили значний внесок у підготовку доповіді чи законодавчої пропозиції);
- ✓ Забезпечення легкого доступу до документів та інформації шляхом впровадження правил уніфікації урядових вебсайтів;
- ✓ Впровадження законодавчого регулювання лобістської діяльності;
- ✓ Створення на національному рівні консультативного органу з розширеними дорадчими функціями (успішні приклади: Національна рада у Словенії, Економічна і соціальна рада в Болгарії);
- ✓ Нарощування потенціалу та здатності державних чиновників і представників ОГС активно та конструктивно спілкуватися і взаємодіяти з ОГС/державними інституціями. Сприяння змінам у культурі та кращому розумінню ролі ОГС у процесі прийняття рішень;
- ✓ Активізація застосування електронних технологій, які сприятимуть залученню громадськості та моніторингу. Успішні приклади ініціатив, придатних до застосування в інших умовах:
 - Ініціатива з інтерактивної розробки політичного курсу (цей прикладний Інтернет-ресурс містить зручні й прості онлайн-анкети, полегшуючи респондентам участь у процесі, а політичним керівникам – аналіз отриманих результатів);

- Система якісної та кількісної оцінки ефективності електронного врядування (інструмент прогностичного контролю реакції населення при громадських обговореннях різних запланованих заходів, який сприяє взаємодії поміж громадянами, а також між громадянами та суспільством);
- Програми *Voting assistant* та *Voting Tracker* (Нідерланди)

Заходи, спрямовані на зміцнення довіри уряду до надійності експертних знань і висновків ОГС

- ✓ Розробка спільних Хартій підзвітності /Кодексів, які встановлюють єдині стандарти поведінки;
- ✓ Впровадження Кодексів поведінки, процедур самоакредитації або незалежної акредитації;
- ✓ Підготовка щорічних звітів ОГС, які можуть включати наступні позиції:
 - Місія та цінності;
 - Завдання та результати, досягнуті в програмній та адвокаційній діяльності;
 - Вплив на навколишнє середовище;
 - Структура та процеси управління, ключові посадові особи;
 - Основні джерела фінансування з боку корпорацій, фондів, урядів і фізичних осіб;
 - Фінансові показники;
 - Дотримання вимог Хартії підзвітності;
 - Контактна інформація
- ✓ Визначення та застосування набору критеріїв для відбору тих громадських організацій, з якими органи державної влади встановлюватимуть співробітництво та партнерські стосунки. Набір об'єктивних і попередньо визначених критеріїв може, зокрема, включати наступне:
 - Структура та членський склад НУО;
 - Прозорість організації та методів роботи;
 - Попередня участь у роботі комітетів та робочих груп;
 - Послужний список, що свідчить про належну компетенцію, щоб давати консультації у певній сфері діяльності;
 - Здатність виступати в ролі каталізатора обміну інформацією та думками між органами влади та громадянами. (*Дискусійний документ Комісії, Комісія та неурядові організації: Побудова більш міцного партнерства*). Індикатори оцінки участі ОГС повинні розроблятися на національному рівні в тісному співробітництві з представниками ОГС.

Часто вживані скорочення

ЦСЕ – Центральна та Східна Європа
CIVICUS – Всесвітній Альянс за громадську участь
РЄ – Рада Європи
ОГС – Організації громадянського суспільства
DIFID – Міністерство міжнародного розвитку Великобританії
ЄК – Європейська комісія
ЕКОСОП – Економічна та соціальна рада ООН
ЄЕСК – Європейський економічний та соціальний комітет
КРЕС – Концепція розвитку естонського громадянського суспільства
ЄП – Європейський парламент
ЄС – Європейський Союз
НУО – Неурядові організації
НДА – Недержавні актори
ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку
ОБСЄ – Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ТІ – Транспаренсі Інтернешнл
Вбр – Великобританія
ООН – Організація Об'єднаних Націй
ПРООН – Програма розвитку ООН
ЮНЕП – Програма ООН з навколишнього середовища
ВБ – Всесвітній банк

Додатки

ДОДАТОК 1

Матриця громадської участі, Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень

Partnership	Work group or committee	Co-drafting	Joint decision-making Co-decision making	Strategic partnerships	Work groups or committee	Work groups or committee
Dialogue	Hearings and public forums Citizens' forums and future councils Key government contact	Hearings and Q&A panels Expert seminars Multi-stakeholder committees and advisory bodies	Open plenary or committee sessions	Capacity building seminars Training seminars	Work groups or committee	Seminars and deliberative forums
Consultation	Petitioning Consultation online or other techniques	Hearings and Q&A panels Expert seminars Multi-stakeholder committees and advisory bodies	Open plenary or committee sessions	Events, conferences, forums, seminars	Feedback mechanisms	Conferences or meetings Online consultation
Information	Easy and open information access Research Campaigning and lobbying Website for key documents	Open and free access to policy documents Website for key documents Campaigns and lobbying Web casts Research input	Campaigning and lobbying	Open access to information Website for information access E-mail alerts FAQ Public tendering procedures	Open access to information Evidence gathering Evaluations Research studies	Open access to information
Levels of participation						
Steps in the political decision making process	Agenda setting	Drafting	Decision	Implementation	Monitoring	Reformulation

Source: Council of Europe, 2009, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process

Партнерство	Робоча група або комітет	Спільна підготовка документів	Спільне прийняття рішень	Стратегічні партнерські зв'язки	Робочі групи або комітети	Робочі групи або комітети
Діалог	Слухання та громадські форуми Громадські форуми та майбутні ради Основні контакти в органах управління	Слухання, групи запитань і відповідей Семінари експертів Багатосторонні комітети та дорадчі органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Семінари з нарощування потенціалу Навчальні семінари	Робочі групи або комітети	Семінари та дискусійні форуми
Консультації	Петиції Консультації в режимі онлайн або інші методи	Слухання та групи запитань і відповідей Семінари експертів Багатосторонні комітети та дорадчі органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Заходи, конференції, форуми, семінари	Механізми зворотного зв'язку	Конференції або зустрічі Консультації в режимі онлайн
Інформація	Легкий та відкритий доступ до інформації Дослідження Кампанії та лобювання Вебсайт для основних документів	Відкритий та вільний доступ до програмних документів Вебсайт для ключових документів Кампанії та лобювання Мовлення в Інтернеті Внесок досліджень	Кампанії та лобювання	Відкритий доступ до інформації Вебсайт для доступу до інформації Оповіщення електронною поштою Запитання, що часто ставляться Процедури публічного тендеру	Відкритий доступ до інформації Збір даних Оцінки Дослідження	Відкритий доступ до інформації
Рівні участі						
Етапи прийняття політичних рішень	Розробка порядку денного	Підготовка документів	Рішення	Виконання	Моніторинг	Перегляд

ДОДАТОК 2

Guiding principles for engaging citizens in policy-making

The survey suggests the following guiding principles for successful information, consultation and active participation in policy-making:

1. Commitment

Leadership and strong commitment to information, consultation and active participation in policy-making is needed at all levels - from politicians, senior managers and public officials.

2. Rights

Citizens' rights to access information, provide feedback, be consulted and actively participate in policy-making must be firmly grounded in law or policy. Government obligations to respond to citizens when exercising their rights must also be clearly stated. Independent institutions for oversight, or their equivalent, are essential to enforcing these rights.

3. Clarity

Objectives for, and limits to, information, consultation and active participation during policy-making should be well defined from the outset. The respective roles and responsibilities of citizens (in providing input) and government (in making decisions for which they are accountable) must be clear to all.

4. Time

Public consultation and active participation should be undertaken as early in the policy process as possible to allow a greater range of policy solutions to emerge and to raise the chances of successful implementation. Adequate time must be available for consultation and participation to be effective. Information is needed at all stages of the policy cycle.

5. Objectivity

Information provided by government during policy-making should be objective, complete and accessible. All citizens should have equal treatment when exercising their rights of access to information and participation.

6. Resources

Adequate financial, human and technical resources are needed if public information, consultation and active participation in policy-making are to be effective. Government officials must have access to appropriate skills, guidance and training as well as an organisational culture that supports their efforts.

7. Co-ordination

Initiatives to inform, request feedback from and consult citizens should be co-ordinated across government to enhance knowledge management, ensure policy coherence, avoid duplication and reduce the risk of 'consultation fatigue' among citizens and civil society organisations (CSOs). Co-ordination efforts should not reduce the capacity of government units to pursue innovation and ensure flexibility.

8. Accountability

Governments have an obligation to account for the use they make of citizens' inputs received through feedback, public consultation and active participation. Measures to ensure that the policy-making process is open, transparent and amenable to external scrutiny and review are crucial to increasing government accountability overall.

9. Evaluation

Governments need the tools, information and capacity to evaluate their performance in providing information, conducting consultation and engaging citizens in order to adapt to new requirements and changing conditions for policy-making.

10. Active citizenship

Governments benefit from active citizens and a dynamic civil society and can take concrete actions to facilitate access to information and participation, raise awareness, strengthen citizens' civic education and skills as well as to support capacity-building among civil society organisations.

Source: *Engaging citizens in policy making: Information, Consultation and Public Participation, 2001, OECD Public Management Policy Brief, N 10*

Керівні принципи залучення громадян до розробки політичного курсу

Дане дослідження пропонує наступні керівні принципи успішного інформування, проведення консультацій та активної участі громадян у розробці політичного курсу:

1. Обов'язковість

Керівництво та суворобов'язковість у сфері інформування, консультацій та активної участі в розробці політичного курсу необхідні на всіх рівнях, починаючи з політиків, керівників та державних чиновників.

2. Права

Права громадян на доступ до інформації, забезпечення зворотного зв'язку, консультування та активну участь у розробці політичного курсу мають бути ґрунтовані на законі або політиці. Так само має бути чітко встановлений обов'язок уряду реагувати на дії громадян, які здійснюють свої права. Для реалізації цих прав необхідні незалежні інститути або їхні еквіваленти, які здійснюватимуть відповідний нагляд.

3. Ясність

З самого початку мають бути чітко визначені цілі та межі інформування, консультування та активної участі в розробці політичного курсу. Відповідні ролі та обов'язки громадян (щодо участі) та уряду (щодо прийняття рішень, за які він відповідає) мають бути зрозумілими для всіх.

4. Час

Публічні консультації та активна участь повинні починатися якомога раніше, щоб могло з'явитися більше політичних рішень і зросли шанси їх успішного виконання. Для того щоб консультації та участь були більш ефективними, необхідно надати достатній час. Інформування необхідне на всіх етапах розробки політичного курсу.

5. Об'єктивність

Інформація, що надається урядом, має бути об'єктивною, повною та доступною. При здійсненні права на доступ до інформації та участь не повинно бути дискримінації громадян.

6. Ресурси

Для того щоб інформування, консультації та активна участь були ефективними, необхідні відповідні фінансові, кадрові та технічні ресурси. Державні чиновники повинні володіти необхідними вміннями, мати інструкції та можливості для навчання, а також організаційну культуру, яка підтримуватиме їхні зусилля.

7. Координація

Ініціативи щодо інформування, вивчення думок громадян та консультацій з ними мають бути скоординовані в уряді, щоб покращити управління знаннями, гарантувати програмну узгодженість, уникнути дублювання та зменшити ризик «консультаційної втоми» серед громадян і організацій громадського суспільства. Координаційні зусилля не повинні ослаблювати здатності державних установ впроваджувати інновації та гарантувати гнучкість.

8. Підзвітність

Уряди зобов'язані звітувати в тому, як вони використали внесок громадян, отриманий шляхом висловлення ними своєї думки, публічних консультацій та активної участі.

Для загального підвищення підзвітності уряду вирішальне значення мають методи, які гарантують, що процес розробки політичного курсу буде відкритим, прозорим, підлягатиме зовнішньому контролю та перевірці.

9. Оцінка

Урядам необхідні засоби, інформація та здатність оцінювати їхню діяльність після надання інформації, проведення консультацій та залучення громадян до розробки політичного курсу, щоб адаптуватися до нових вимог і мінливих зовнішніх умов.

10. Активна громадянська позиція

Урядам корисні активні громадяни та динамічне громадянське суспільство; вони здатні робити конкретні кроки, щоб полегшити доступ до інформації та участь, збільшити поінформованість, удосконалити освіту та вміння громадян, а також підтримати розвиток правоздатності організацій громадянського суспільства

Джерело: Залучення громадян до розробки політичного курсу: Інформація. Консультації та громадська участь, 2001, ОЕСР Концептуальна записка з питань державного управління, №10

ДОДАТОК 3

Модель схеми публікації⁹¹

Ця модель схеми публікації підготовлена та затверджена Комісаром з питань інформації. Будь-який державний орган може взяти її на озброєння в незмінному вигляді. Вона не потребує додаткового затвердження й залишається чинною до окремого повідомлення.

Ця схема публікації зобов'язує орган влади робити інформацію доступною для широкої громадськості в порядку своєї повсякденної службової діяльності. Інформація, що підлягає оприлюдненню, розподілена на вказані нижче класи, згідно з якими вона й зберігається даним органом. Додаткову допомогу у визначенні класу інформації надають призначені для окремих секторів практичні настанови, які видаються Комісаром з питань інформації.

Схема публікації зобов'язує державний орган:

- Проактивно публікувати інформацію або в інший спосіб робити її доступною в порядку своєї повсякденної діяльності; в тому числі оприлюднювати екологічну інформацію, яка знаходиться в розпорядженні даного органу та підпадає під наведену нижче класифікацію.
- Скласти перелік інформації, яка знаходиться в розпорядженні даного органу та підпадає під наведену нижче класифікацію.
- Проактивно публікувати або в інший спосіб робити інформацію доступною в порядку своєї повсякденної діяльності згідно з положеннями цієї схеми.
- Розробити та опублікувати методи, якими у звичайному порядку надається доступ до тієї чи іншої інформації, щоб громадяни мали можливість легко її знаходити та оцінювати.
- Регулярно переглядати та оновлювати інформацію, яку даний орган оприлюднює за цією схемою.
- Скласти таблицю розцінок на доступ до інформації, яка проактивно оприлюднюється.
- Зробити цю схему публікації доступною для широкої громадськості.

Класи інформації

- **Хто ми такі і що ми робимо.** Організаційна інформація, місцезнаходження органу та його контактні дані, конституційне та правове регулювання
- **Які кошти ми витрачаємо і в який спосіб.** Фінансова інформація про прогнозовані та фактичні доходи, витрати, тендери, закупівлі та контракти

⁹¹ Зразок схеми публікації вміщений на вебсайті Офісу Комісара з питань інформації (Великобританія): http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf

- **Які у нас пріоритети, і як ми працюємо.** Інформація про стратегії та ефективність роботи, плани, оцінки, інспекції та перевірки. **Як ми приймаємо рішення.** Політичні пропозиції та рішення. Процеси прийняття рішень, внутрішні критерії та процедури, консультації
- **Наші внутрішні правила та процедури.** Чинні письмові протоколи виконання наших функцій та обов'язків
- **Списки та реєстри.** Інформація, яка згідно з вимогами закону зберігається в реєстрах, а також в інших списках і реєстрах, пов'язаних із функціями даного органу.
- **Послуги, які ми пропонуємо.** Поради та рекомендації, брошури та листівки, транзакції та прес-релізи. Опис послуг, які пропонуються.

Вказані вище класи інформації, як правило, не включають:

- Інформацію, розкриття якої забороняється законом, або яка становить виняток згідно з Законом про свободу інформації, або в інший законний спосіб вважається захищеною від розкриття.
- Інформація у формі проектів документів.
- Інформація, яка вже не є легкодоступною, оскільки вона зберігається у переданих до архіву файлах, або доступ до якої утруднений з аналогічних причин.

Метод опублікування інформації згідно з цією схемою, доводиться до широкого відома

Орган влади чітко й дохідливо доводить до відома громадськості, яка саме інформація охоплена цією схемою, і як її можна отримати. Якщо державний орган має таку можливість, інформація надаватиметься на вебсайті. Якщо розміщувати інформацію на вебсайті недоцільно, або якщо громадянин не бажає ознайомитися з нею через вебсайт, державний орган повідомляє, як цю інформацію можна отримати іншими способами, і надавати її вказаними способами. За виняткових обставин певна інформація може бути надана тільки для особистого перегляду. Якщо запитувачем названий саме такий спосіб, йому будуть повідомлені потрібні контактні дані. Відповідний час для перегляду такої інформації призначається в межах розумного строку. Інформація надається тією мовою, в якій вона зберігається, або іншою мовою, яка вимагається законом. Якщо закон зобов'язує орган влади зробити переклад будь-якої інформації, він це робить. Зобов'язання щодо надання інформації в інших формах чи форматах, передбачені законодавством про осіб з обмеженими можливостями та дискримінацію, а також будь-якими іншими законами, неухильно виконуватимуться при наданні інформації за цією схемою.

Плата, що може стягуватися за інформацію, опубліковану за цією схемою

Мета цієї схеми – надання відкритого доступу до максимально можливого обсягу інформації з мінімальними незручностями та фінансовими витратами для населення. Розцінки, що встановлюються органом влади за матеріали, опубліковані у звичайному порядку, повинні бути обґрунтованими, прозорими та

утримуватися на мінімальному рівні. Матеріали, опубліковані та розміщені на відкритому вебсайті, надаються безкоштовно. Плата може стягуватися за інформацію, яка надається у визначеному Парламентом платному режимі.

Плата може стягуватися для покриття фактичних витрат, пов'язаних з її наданням, зокрема:

- за фотокопіювання
- за відправку поштою та пакування
- витрати, понесені безпосередньо в результаті перегляду інформації

Плата може також стягуватися за надану згідно з цією схемою інформацію, якщо це санкціоноване законом. За будь-яких обставин, включаючи загальні принципи права на доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів, розмір цієї плати встановлюється обґрунтовано і згідно з опублікованою та відкритою для широкого загалу таблицею або таблицями розцінок. Якщо за надання інформації належить певна плата, тоді до надання такої інформації запитувачеві видається квитанція з підтвердженням платежу. Внесення плати може бути затребуване до надання інформації.

Письмові запити

Не опублікована за цією схемою інформація, яка знаходиться в розпорядженні державного органу, може бути затребувана в письмовій формі, якщо її надання вважатиметься таким, що відповідає положенням Закону про свободу інформації.

ДОДАТОК 4

Мінімальні стандарти проведення консультацій з зацікавленими сторонами⁹²

A. ЧІТКИЙ ТА ЯСНИЙ ЗМІСТ КОНСУЛЬТАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Усі пов'язані з консультаціями повідомлення мають бути чіткими й стислими, а також містити всю необхідну інформацію, щоб полегшити надання відповідей.

Інформація, вміщена в публічних і консультативних документах, повинна включати наступне:

⁹² Витяг з документа: „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”[Повідомлення Комісії: До зміцнення культури консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами], COM(2002) 704 final

- ✓ Стислий виклад контексту, сфери дії та завдань консультації, включаючи опис конкретних питань, винесених на обговорення, або питань, які мають особливе значення для Комісії;
- ✓ Детальна інформація про всі слухання, зустрічі або конференції – у відповідних випадках;
- ✓ Контактна інформація та строки;
- ✓ Роз'яснення діючих у Комісії процедур обробки внесків, якого зворотного зв'язку слід очікувати, а також подробиці наступних етапів розробки даного політичного курсу;
- ✓ Посилання на відповідну документацію, якщо вона не залучена (в тому числі, в разі доцільності, на допоміжні документи Комісії).

В. ЦІЛЬОВІ КОНСУЛЬТАТИВНІ ГРУПИ

При визначенні цільової групи (груп) консультаційного процесу Комісія повинна забезпечити, щоб відповідні сторони мали можливість висловити свої точки зору.

Для того щоб консультація відбувалася справедливо, Комісія повинна забезпечити адекватне охоплення консультаційним процесом наступних сторін:

- ✓ тих, на кого даний політичний курс справлятиме безпосередній вплив
- ✓ тих, хто братиме участь в імplementації даного політичного курсу, або
- ✓ тих органів, чиї заявлені цілі роблять їх безпосередньо зацікавленими в даному політичному курсі.

При визначенні відповідних учасників консультації Комісія повинна також враховувати наступні елементи:

- ✓ ширший вплив даного політичного курсу на інші сфери політики - приміром, на екологічні інтереси чи політику у сфері захисту споживачів;
- ✓ потреба в наявності спеціального досвіду, експертних або технічних знань - у застосовних випадках;
- ✓ необхідність залучення неорганізованих представників інтересів, у разі доцільності – послужний список учасників попередніх консультацій;
- ✓ необхідність підтримки у відповідних випадках належного балансу між представниками:
 - соціальних та економічних органів;
 - великих і малих організацій або компаній;
 - ширших аудиторій (наприклад, церков і релігійних громад) та окремих цільових груп (жінок, осіб похилого віку, безробітних або етнічних меншин);
 - організацій держав-членів Європейського Союзу та країн, які не входять до складу ЄС (наприклад, країн-кандидатів, країн, що розвиваються, або великих торгових партнерів Європейського Союзу).

У разі доцільності Комісія заохочує внески зацікавлених сторін, організованих на європейському рівні.

Там де існує офіційний або структурований консультативний орган, Комісія повинна вжити заходів з тим, щоб у його складі були належним чином представлені інтереси відповідного сектора. Якщо це не так, Комісія повинна обміркувати, як забезпечити належне врахування всіх інтересів (наприклад, через інші форми консультацій).

C. ПУБЛІКАЦІЯ

Комісія повинна забезпечити достатній інформаційний розголос та адаптувати свої комунікаційні канали до потреб усіх цільових аудиторій. Не відмовляючись від інших комунікаційних засобів, слід провадити відкриті публічні консультації в Інтернеті та розміщувати оголошення в «єдиних точках доступу».

З метою якнайширшого охоплення громадськості буде створена єдина точка доступу для проведення консультацій, де зацікавлені сторони зможуть знайти інформацію та відповідну документацію. З цією метою Комісія скористається веб-порталом «Your-Voice-in- Europe» [*Ваш голос у Європі*]. При цьому може бути корисним збереження більш традиційних альтернатив Інтернету (прес-релізів, поштових розсилок). У разі доцільності та здійсненності Комісія повинна надавати пов'язані з консультаціями документи в альтернативних форматах, щоб зробити їх більш доступними для осіб з обмеженими можливостями.

D. ЧАСОВІ РАМКИ УЧАСТІ

Комісія повинна виділити достатньо часу для планування, надіслання відповідей на запрошення та письмових пропозицій. Комісія повинна надати, як мінімум, 8-тижневий строк на отримання відгуків при проведенні письмових публічних консультацій, і повідомляти про збори (засідання) не пізніше, ніж за 20 робочих днів.

Головне правило – надати тим, хто бере участь у консультаціях Комісії, достатньо часу на підготовку та планування. При визначенні тривалості консультацій слід досягти розумного балансу між необхідністю отримання достатньої вхідної інформації та необхідністю швидко прийняти рішення. У невідкладних випадках, або якщо зацікавлені сторони вже мали достатньо можливостей для висловлення своїх думок, тривалість консультацій можна скоротити.

З іншого боку, може виникнути потреба в подовженні консультаційного періоду понад установлений 8-тижневий строк з метою врахування:

- ✓ потреби європейських або національних організацій проконсультуватися зі своїми членами з метою вироблення єдиної точки зору;

- ✓ певних існуючих обов'язкових до виконання документів (це зокрема стосується вимог щодо надіслання повідомлень в угодах про вступ до ВТО);
- ✓ специфіки даної пропозиції (приміром, з огляду на широке коло зацікавлених сторін чи складність обговорюваного питання);
- ✓ основних святкових періодів.

По закінченні строку подачі зауважень та пропозицій Комісія закриває консультацію і переходить до наступних кроків адміністративного процесу (скажімо, до підготовки рішення Комісії).

Е. ПІДТВЕРДЖЕННЯ ОТРИМАННЯ І ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК

Отримання зауважень і пропозицій повинно підтверджуватися. Результати відкритої публічної консультації належить розміщувати на вебсайтах, з'єднаних лінками з єдиною точкою доступу в Інтернеті.

Залежно від кількості надісланих зауважень і наявних ресурсів, підтвердження можуть надаватися у формі:

- ✓ індивідуальної відповіді (електронною поштою або квитанцією про отримання) або
- ✓ колективної відповіді (електронною поштою або в єдиній точці доступу для консультацій Комісії в Інтернеті; якщо зауваження розміщуються в єдиній точці доступу у строк, не довший 15 днів, отримання вважатиметься підтвердженням).

Надіслані зауваження будуть ретельно проаналізовані, щоб з'ясувати, в якій мірі висловлені в них погляди можуть бути враховані в політичних пропозиціях. Зауваження, що надійшли під час відкритих публічних консультацій, будуть оприлюднюватися в єдиній точці доступу. Результати інших форм консультацій слід, наскільки можливо, представити на суд громадськості в єдиній точці Інтернет-доступу.

Комісія забезпечуватиме належний зворотний зв'язок з респондентами і широкою громадськістю. З цією метою пояснювальний меморандум, яким супроводжуватимуться законодавчі пропозиції Комісії, або повідомлення Комісії за підсумками консультаційного процесу, включатиме результати цих консультацій, а також пояснення щодо порядку їх проведення і врахування результатів у даній пропозиції. Крім того, результати консультацій, проведених у процесі Оцінки наслідків будуть підсумовані у відповідних звітах.

ДОДАТОК 5 : ПРООН, Інструмент оцінки ОГС

PART I. ASSESSING CSO COMMITMENT TO THE UNDP PRINCIPLES OF PARTICIPATORY HUMAN DEVELOPMENT AND DEMOCRATIC GOVERNANCE		
INDICATOR	AREAS FOR ASSESSMENT	APPLICABLE DOCUMENTS AND TOOLS
1.1 LEGAL STATUS AND HISTORY		
<i>Degree of legal articulation and biographical indications</i>		
1.1.1 Legal status	<ul style="list-style-type: none"> ■ Is the CSO legally established? ■ Does the CSO comply with all legal requirements of its legal identity and registration? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Name and name of officers ■ Registration with government or umbrella CSO ■ Legal incorporation documents
1.1.2 History	<ul style="list-style-type: none"> ■ Date of creation and length in existence ■ Reasons and circumstances for the creation of the CSO ■ Has the CSO evolved in terms of scope and operational activity? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Annual reports ■ Biographical note on CSO ■ Media kit ■ Website
1.2 MANDATE, POLICIES AND GOVERNANCE		
<i>Compatibility between the goals of the CSO with those of UNDP and a sound governance structure</i>		
1.2.1 CSO mandate and policies	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO share UNDP principles of human development? ■ Does the CSO share similar service lines to UNDP? ■ Is it clear on its role? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mission statement/ Charter document ■ Annual report ■ Policy statements
1.2.2 Governance	<ul style="list-style-type: none"> ■ Who makes up the governing body and what is it charged with? ■ How does the independent governing body exert proper oversight? ■ Does the CSO have a clear and communicated organizational structure? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reports on the meetings of the governing body ■ Profile of board members/ trustees ■ Copies of rules and procedures ■ Minutes of management or decision-making meeting; Code of Conduct ■ CSO organizational chart

INDICATOR	AREAS FOR ASSESSMENT	APPLICABLE DOCUMENTS AND TOOLS
1.3 CONSTITUENCY AND EXTERNAL SUPPORT <i>Ability to build collaborative relationships and a reputable standing with other sectors</i>		
1.3.1 Constituency	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO have a clear constituency? ■ Is the organization membership based/or not? ■ Is there a long-term community development vision? ■ Does the CSO have regular and participatory links to its constituency? ■ Are constituents informed and supportive about the CSO and its activities? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mission-statement-goal ■ Webpage / webforum ■ Newsletter ■ Report of field visits ■ Media coverage ■ Resource centre or public assembly space
1.3.2 CSO local and global linkages	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO belong to CSO umbrella organizations and/or CSO networks in its own sector? ■ Does the CSO have strong links within the CSO community and to other social institutions? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Membership/affiliation in a CSO umbrella ■ Letters of reference ■ Participation in regional/national/international CSO meetings and conferences ■ Partnerships agreements with other CSOs
1.3.3 Other partnerships, networks and external relations	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO have partnerships with government/UN agencies/private sector/foundations/others? ■ Are these partnerships a source of funding? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Partnerships agreements and/or MoUs ■ Records of funding and list of references ■ Reports on technical external support from national and/or international agencies ■ Minutes of partnership interactions

INDICATOR	AREAS FOR ASSESSMENT	APPLICABLE DOCUMENTS AND TOOLS
2.2 MANAGERIAL CAPACITY <i>Ability to plan, monitor and co-ordinate activities</i>		
2.2.1 Planning, monitoring and evaluation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO produce clear, internally consistent proposals and intervention frameworks? ■ Does the development of a programme include a regular review of the programme? ■ Does the CSO hold annual programme or project review meetings? ■ Is strategic planning translated into operational activities? ■ Are there measurable objectives in the operational plan? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Well-designed project and programme documents as well as evaluations and reports ■ Action/operational plans ■ Evaluation and monitoring reports
2.2.2 Reporting and performance track record	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO report on its work to its donors, to its constituency, to CSOs involved in the same kind of work, to the local council, involved government ministries, etc.? ■ Does the CSO monitor progress against indicators and evaluate its programme/project achievement? ■ Does the CSO include the viewpoint of the beneficiaries in the design and review of its programming? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reports on performance ■ Reports to donors and other stakeholders ■ Internal and external evaluation and impact studies
2.3 ADMINISTRATIVE CAPACITY <i>Ability to provide adequate logistical support and infrastructure</i>		
2.3.1 Facilities and equipment	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO possess logistical infrastructure and equipment? ■ Can the CSO manage and maintain equipment? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adequate logistical infrastructure: office facilities and space, basic equipment, utilities ■ Computer capability and library materials ■ Proper equipment for area of specialisation/inventory to track property and cost

INDICATOR	AREAS FOR ASSESSMENT	APPLICABLE DOCUMENTS AND TOOLS
2.3.2 Procurement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO have the ability to procure goods, services and works on a transparent and competitive basis? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Standard contracts ■ Examples of how procurement is done ■ Written procedures for identifying the appropriate vendor, obtaining the best price, and issuing commitments

2.4 FINANCIAL CAPACITY

Ability to ensure appropriate management of funds (For detailed guidelines and checklists to assess financial management capacity, please visit: [http://www.undg.org/documents/6642-Framework for Cash Transfers to Implementing Partners.doc](http://www.undg.org/documents/6642-Framework%20for%20Cash%20Transfers%20to%20Implementing%20Partners.doc))

2.4.1 Financial management and funding resources	<ul style="list-style-type: none"> ■ Is there a regular budget cycle? ■ Does the CSO produce programme and project budgets? ■ What is the maximum amount of money the CSO has managed? ■ Does the CSO ensure physical security of advances, cash and records? ■ Does the CSO disburse funds in a timely and effective manner? ■ Does the CSO have procedures on authority, responsibility, monitoring and accountability of handling funds? ■ Does the CSO have a record of financial stability and reliability? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Operating budgets and financial reports ■ List of core and non-core donors and years of funding ■ Written procedures ensuring clear records for payable, receivables, stock and inventory ■ Reporting system that tracks all commitments and expenditures against budgets by line
2.4.2 Accounting system	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO keep good, accurate and informative accounts? ■ Does the CSO have the ability to ensure proper financial recording and reporting? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ A bank account or bank statements ■ Audited financial statements ■ Good, accurate and informative accounting system ■ Written procedures for processing payments to control the risks through segregation of duties, and transaction recording and reporting

PART II. ASSESSING CSO CAPACITY FOR PROJECT MANAGEMENT

INDICATOR	AREAS FOR ASSESSMENT	APPLICABLE DOCUMENTS AND TOOLS
2.1 TECHNICAL CAPACITY <i>Ability to implement a project</i>		
2.1.1 Specialization	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO have the technical skills required? ■ Does the CSO collect baseline information about its constituency? ■ Does the CSO have the knowledge needed? ■ Does the CSO keep informed about the latest techniques/competencies/policies/trends in its area of expertise? ■ Does the CSO have the skills and competencies that complement those of UNDP? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Publications on activities, specific issues, analytical articles, policies ■ Reports from participation in international, regional, national or local meetings ■ Tools and methodologies ■ Evaluations and assessments
2.1.2 Implementation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO have access to relevant information/resources and experience? ■ Does the CSO have useful contacts and networks? ■ Does the CSO know how to get baseline data, develop indicators? ■ Does it apply effective approaches to reach its targets (i.e participatory methods)? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluations and assessments ■ Methodologies/training materials ■ Use of toolkits, indicators and benchmarks/capacity-development tools ■ Databases (of CBOs, partners, etc.)
2.1.3 Human resources	<ul style="list-style-type: none"> ■ Does the CSO staff possess adequate expertise and experience? ■ Does the CSO use local capacities (financial/human/other resources)? ■ Does the CSO have a strong presence in the field? ■ What is the CSO's capacity to coordinate between the field and the office? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Profile of staff, including expertise and professional experience ■ Staff turnover ■ Chart of assignments of roles and functions ■ Reports on technical experience from national or international agencies for operations and capacity-building

Джерело: Інструментарій зміцнення партнерства, ПРООН 2006

ДОДАТОК 5:

Частина I. Оцінка дотримання ОГС принципів ПРООН щодо партиципаторного людського розвитку та демократичного управління		
Індикатор	Сфери оцінки	Застосовні документи та методи
1.1 Правовий статус та історія		
Ступінь правової визначеності та біографічні показники		
1.1.1 Правовий статус	- Чи має ОГС законний статус? - Чи дотримується ОГС усіх вимог закону, пов'язаних з її правовою ідентичністю та реєстрацією?	- Назва та імена посадових осіб - Реєстрація в урядовому органі або «парасольковій» ОГС - Документи, що підтверджують реєстрацію в якості юридичної особи
1.1.2 Історія	- Дата створення та тривалість існування - Причини та обставини створення ОГС - Чи розвивається ОГС за сферою охоплення та масштабами діяльності?	- Річні звіти - Біографічна довідка про ОГС - Інформаційний комплект - Вебсайт

1.2 Мандат, політика та управління		
Сумісність цілей ОГС із цілями ПРООН і наявність розумної структури управління		
Індикатор	Сфери оцінки	Застосовні документи та методи
1.2.1 Мандат і політика	- Чи поділяє ОГС принципи людського розвитку ПРООН? - Чи працює ОГС у тих же сферах послуг, що й ПРООН? - Наскільки чітко вона усвідомлює свою роль?	- Заява про місію/ Статутні документи - Річний звіт - Програмні заяви
1.2.2 Управління	- З кого складається керівний орган, і які обов'язки він виконує? - У який спосіб незалежний керівний орган здійснює належний контроль? - Чи має ОГС чітку організаційну структуру з налагодженими зв'язками?	- Звіти про засідання керівного органу - Профіль членів правління/ попечителів - Копії правил і процедур - Протокол засідання керівного органу або прийняття рішення - Організаційна схема ОГС

Індикатор	Параметри оцінки	Застосовні документи та засоби
1.3 Прибічники та зовнішня підтримка		
Здатність будувати конструктивні відносини та завоювати високу репутацію в інших секторах		
1.3.1 Прибічники	- Чи має ОГС чітко окреслений контингент прибічників? - Чи це організація членського типу, чи ні? - Чи існує в ній бачення довгострокового розвитку громади? - Чи має ОГС регулярні партиципаторні зв'язки зі своїми прибічниками? - Чи поінформовані прибічники про ОГС та її діяльність, чи підтримують її?	- Заява про місію/ ціль - Веб-сторінка/ веб-форум - Бюлетень новин - Звіт про робочі візити на місця - Висвітлення у ЗМІ - Ресурсний центр або приміщення для відкритих зборів
1.3.2 Місцеві та глобальні зв'язки ОГС	- Чи належить ОГС до «парасолькових» організацій та/або мереж ОГС у своєму секторі? - Чи має ОГС міцні зв'язки в рамках спільноти ОГС та іншими суспільними	- Членство/приналежність до «парасолькової» ОГС - Рекомендаційні листи - Участь у регіональних/ національних/ міжнародних

	інституціями?	зустрічах і конференціях ОГС Угоди про партнерство з іншими ОГС
1.3.3 Інші партнерські зв'язки, мережі та зовнішні відносини	- Чи має ОГС партнерські зв'язки з державними установами/ агентствами ООН/ приватним сектором/ фондами/ тощо? - Чи є ці партнерські зв'язки джерелом фінансування?	- Угоди про партнерство та/або меморандуми про взаєморозуміння - Документація про фінансування та список посилянь - Звіти про зовнішню технічну підтримку з боку національних та/або міжнародних агентств - Протоколи партнерської взаємодії

Індикатор	Параметри оцінки	Застосовні документи та засоби
2.2 Управлінський потенціал Здатність планувати, контролювати та координувати свою діяльність		
2.2.1 Планування, моніторинг і оцінка	- Чи розробляє ОГС чіткі, внутрішньо узгоджені пропозиції та механізми втручання? - Чи включає розробка програми її регулярний перегляд? - Чи проводять ОГС щорічні збори, присвячені перегляду програм чи проектів? - Чи втілюється стратегічне планування в оперативну діяльність? - Чи є в оперативному плані завдання, які піддаються кількісному виміру?	- Ретельно розроблені проектні та програмні документи, а також оцінки та звіти - Плани роботи/ оперативні плани - Оціночні звіти та звіти про результати моніторингу
2.2.2 Звітування та контроль за виконанням	- Чи звітує ОГС про свою роботу перед донорами, причіниками, іншими ОГС, які займаються такою ж роботою, місцевою радою, відповідними міністерствами тощо? - Чи контролює ОГС виконання програми/проекту за конкретними показниками, чи оцінює досягнуті результати? - Чи враховує ОГС точку зору отримувачів своїх послуг при розробці та перегляді своїх програм?	- Звіти про результати роботи - Звіти перед донорами та іншими зацікавленими сторонами - Внутрішні та зовнішні оціночні та аналітичні дослідження
2.3 Адміністративний потенціал Здатність забезпечити належну логістичну підтримку та інфраструктуру		
2.3.1 Приміщення та устаткування	- Чи має ОГС логістичну інфраструктуру та устаткування? - Чи може ОГС експлуатувати устаткування та здійснювати його технічне обслуговування?	- Належна логістична інфраструктура: офісні приміщення, базове устаткування, комунальні служби - Комп'ютерна техніка та бібліотечні матеріали - Необхідне устаткування для даної сфери спеціалізації/ інвентарний список для контролю за станом майна і витрат

Індикатор	Параметри оцінки	Застосовні документи та методи
2.3.2 Постачання	- Чи здатна ОГС постачати товари, послуги та роботи на прозорій та конкурентній основі?	- Стандартні контракти - Приклади того, як здійснюється постачання - Писані процедури визначення належного постачальника, здобуття найкращої ціни та розміщення замовлень

2.4 Фінансові можливості

Здатність забезпечити належне управління коштами (Детальні інструкції та контрольні списки запитань для оцінки потенціалу фінансового менеджменту див. вебсайт: <http://www.undg.org/documents/6642-Framework> for Cash Transfers to Implementing Partners.doc

2.4.1 Фінансовий менеджмент і ресурси фінансування	- Чи існує регулярний бюджетний цикл? - Чи продукує ОГС бюджети програм і проектів? - Якою максимальною сумою коштів розпоряджалася ОГС? - Чи забезпечує ОГС фізичну безпеку авансованих коштів, готівки та документації? - Чи здійснює ОГС виплати своєчасно та ефективно? - Чи існують в ОГС процедури щодо повноважень, відповідальності, контролю та підзвітності грошових операцій? - Чи має ОГС репутацію фінансово стабільної та надійної організації?	- Поточні бюджети та фінансові звіти - Список основних і неосновних донорів, років фінансування - Писані процедури, що забезпечують ведення чіткої документації, дебету, кредиту та інвентарних списків - Система звітності, що відстежує всі зобов'язання та постатейні бюджетні витрати
2.4.2 Система бухгалтерського обліку	- Чи веде ОГС правильний, достовірний та інформативний бухгалтерський облік? - Чи здатна ОГС забезпечити ведення належної фінансової звітності та обліку?	- Банківський рахунок або виписки з нього - Відревізовані фінансові звіти - Правильна, достовірна та інформативна система бухгалтерського обліку - Писані процедури обробки платіжних операцій для контролю ризиків шляхом розподілу обов'язків, ведення обліку фінансових операцій та звітності.

Частина II. Оцінка здатності ОГС здійснювати проектний менеджмент

Індикатор	Сфери оцінки	Застосовні документи та методи
2.1 Технічний потенціал Здатність реалізувати проект		
2.1.1 Спеціалізація	- Чи посідає ОГС потрібну технічну кваліфікацію? - Чи збирає ОГС вихідну інформацію про своїх прибічників?	- Публікації про діяльність, конкретні проблеми, аналітичні статті, програмні заходи - Звіти про участь у міжнародних,

	<ul style="list-style-type: none"> - Чи володіє ОГС потрібними знаннями? - Чи перебуває ОГС у курсі про найновіші методики/ знання/ програмні заходи/ тенденції у своїй сфері компетенції? - Чи володіє ОГС знаннями і вміннями, які доповнюють собою компетенції ПРООН? 	<ul style="list-style-type: none"> регіональних, національних або місцевих зустрічах - Інструментарій та методологія - Кількісні та якісні оцінки
2.1.2 Імплементация	<ul style="list-style-type: none"> - Чи має ОГС доступ до відповідної інформації/ресурсів і досвіду? - Чи має ОГС корисні зв'язки та мережі? - Чи знає ОГС, як добути вихідні дані, розробити індикатори? - Чи застосовує вона ефективні методи охоплення цільових аудиторій (тобто партиципаторні методи)? 	<ul style="list-style-type: none"> - Кількісні та якісні оцінки - Методології/ навчальні матеріали - Використання інструментарію, індикаторів і критеріїв/ методів нарощування потенціалу - Бази даних (СВО, партнерів тощо)
2.1.3 Людські ресурси	<ul style="list-style-type: none"> - Чи володіє персонал ОГС достатніми знаннями і досвідом? - Чи використовує ОГС місцеві можливості (фінансові/ людські/ інші ресурси)? - Чи здійснює ОГС сильну присутність у даній сфері діяльності? - Які ОГС має можливості координації зусиль між працівниками на місцях і головним офісом 	<ul style="list-style-type: none"> - Загальна характеристика персоналу, зокрема компетентність і професійний досвід - Плинність кадрів - Таблиця розподілу ролей і функцій - Звіти від національних або міжнародних агентств про технічний досвід для проведення діяльності та нарощування потенціалу

Посилання

A Toolkit for Strengthening Partnership, 2006, United Nations Development Programme [Інструментарій зміцнення партнерства, 2006, Програма розвитку ООН]

Accountability series, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Серія «Підзвітність», міжнародний банк реконструкції та розвитку, Всесвітній банк]

Andrea Cornwall and John Gaventa, 2001, Bridging the gap: citizenship, participation and accountability, PLA Notes 40 [Андреа Корнуолл і Джон Гавента, 2001, Подолання розриву: громадянство, участь і підзвітність]

Anwar Shah, Participatory Budgeting, 2007, Public Sector Governance and [Анвар Шах, Партиципаторний бюджетний процес, 2007, Управління державним сектором і]

CIVICUS Participatory Governance Programme 2006-2008, Concept Note, June 2006, World Alliance for Citizen Participation [Програма партиципаторного управління CIVICUS 2006-2008, Концептуальна записка, червень 2006, Всесвітній альянс за громадську участь]

Civil Dialogue – Making it work better, 2006, Civil Society Contact group, Brussels [Суспільний діалог – Стимул до кращої роботи, 2006, Контактна група «Громадянське суспільство», Брюссель]

Commission of the European Communities (2001), European Governance, A White Paper, COM (2001) 428 final [Комісія Європейських Співтовариств (2001), Біла книга з питань європейського управління]

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, COM(2002) 704 final [Повідомлення Комісії «До посилення культури проведення консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами]

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2010/C 83/01 [Консолідовані тексти Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу]

Council of Europe Convention on Access to Official Documents, (CETS No. 205) [Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів]

Council of Europe, Recommendation to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe (CM/Rec(2007)14). [Рада Європи, Рекомендація державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі]

Decision of the Estonian Parliament on the Approval of the Estonian Civil Society Development Concept, Tallinn, December 12, 2002 [Постанова естонського парламенту «Про затвердження Естонської концепції розвитку громадянського суспільства», Таллінн, 12 грудня 2002 р.]

Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 25 June 2001 on a code of good administrative behaviour for the General Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public [Рішення Генерального секретаря Ради/Верховного представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики від 25 червня 2001 р. «Про кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю]

Democracy, Governance and European NGOs, Building a Stronger Structured Dialogue, 2001, Platform of European Social NGOs [Демократія, управління та європейські НУО, Побудова ефективнішого структурованого діалогу, 2001, Платформа європейських соціальних НУО]

Engaging citizens in policy making: Information, Consultation and Public Participation, 2001, OECD Public Management Policy Brief, N 10 [Залучення громадян до формування політичного курсу: Інформація, консультації та громадська участь, 2001, Концептуальна записка ОЕСР з державного управління, №10]

European Charter of Active Citizenship, July 2006, Active Citizenship Network [Європейська хартія активного громадянства, липень 2006, Мережа активного громадянства]

European Parliament resolution of 13 January 2009 on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon (2008/2067(INI)) [Резолюція Європейського парламенту від 13 січня 2009 р. про перспективи розвитку суспільного діалогу згідно з Лісабонським договором]

European Parliament resolution of 8 May 2008 on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions

(2007/2115(INI)) [Резолюція Європейського парламенту від 8 травня 2008 р. про розвиток правової бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях]

Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec (2007) 14 of the Committee of Ministers to member states on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe [Пояснювальний меморандум до Рекомендації CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів державам-членам про правовий статус неурядових організацій у Європі]

General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission' [Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами] COM(2002)704.

Governance for sustainable human development. A UNDP policy document, available at: [Управління усталеним людським розвитком. Програмний документ ПРООН, вміщений на вебсайті] (<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>)

Guidelines for Participation of Major Groups and Stakeholders in Policy Design at UNEP,2009, United Nations Environmental Programme [Керівні принципи участі провідних груп і зацікавлених сторін у розробці політичного курсу Програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), 2009]

Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations, DG Development, November 2004 [Керівні принципи та належна практика участі недержавних акторів у діалогах і консультаціях з питань розвитку, Генеральний директорат у справах розвитку, листопад 2004 р.]

Handbook for governments on information, consultation and public participation in policy-making, 2001, OECD [Посібник для органів влади з інформації. Консультацій та громадської участі у формуванні політичного курсу, 2001, ОЕСР]

International Non Governmental Organisations Accountability Charter, 2003, International Non-Governmental Organisations [Хартія підзвітності міжнародних неурядових організацій, 2003, Міжнародні неурядові організації]

Interpretative Note to Special Recommendation VIII: Non-Profit Organisations, 2006, Financial Action Task Force [Пояснювальна записка до Спеціальної рекомендації VIII: Некомерційні організації, 2006, Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ)]

J.Court, E. Mendizabal, D. Osborne, J.Young, 2006, Policy Engagement. How Civil Society Can be More Effective, Overseas Development Institute, UK [Дж. Корт, Е. Мендісабаль,

Д. Осборн, Дж. Янг, 2006, Участь у політиці. Як громадянське суспільство може підвищити свою ефективність]

L. Freed, 2010, The Inaugural ForeSee Results', E-Government Transparency Index: Quantifying the Relationship between Online Transparency and Trust in Government [Л. Фрид, 2010, Початкові прогностичні результати, Індекс прозорості електронного уряду: Кількісний вимір співвідношення між онлайн-прозорістю і довірою до уряду]

Local Strategic Partnership. Governmental Guideline, March 2001, Department of the Environment, Transport and the Regions: London [Місцеве стратегічне партнерство. Урядова директива, березень 2001, Департамент захисту навколишнього середовища, транспорту та у справах регіонів: Лондон]

Malena, C, Forster, R. and Singh, J. 2004. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. Washington: The World Bank, Social Development Paper No. 76 [Малена К., Форстер Р. і Сінгх Дж 2004. Соціальна підзвітність: Вступ до концепції та новітньої практики]

Marilyn Wyatt, Hand book of NGO Governance, 2003, European Center for Not-for-Profit Law [Мерілін Уайатт, Посібник з питань управління справами НУО, 2003, Європейський центр некомерційного права]

New Perspectives for Learning, Engaging People in Active Citizenship, 2003, Briefing Paper 44 [Нові перспективи навчання, прищеплення людям активної громадської позиції] (див. вебсайт: <http://www.pjb.co.uk/npl/bp44.htm>)

P. Blind, Building Trust in Government in the Twenty-First Century, Review of Literature and Emerging Issues, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria [П. Блайнд Зміцнення довіри до влади у XXI столітті, Огляд літератури та проблеми, що виникають, 7-й Глобальний форум «Перебудова влади, зміцнення довіри до влади», 26-29 червня 2007 р., Відень, Австрія]

P. Newell and J. Wheeler, 2006, Rights, Resources and Politics of Accountability, Zed Books LTD, New York [П. Ньюел і Дж. Уїлер, 2006, Права, ресурси та політика підзвітності]

Principles for Good Governance and Ethical Practice A Guide for Charities and Foundations, Independent Sector, October 2007 [Принципи належного управління та етичної практики, Посібник для благодійних організацій і фондів, Незалежний сектор, жовтень 2007]

Principles of Good Administration In the Member States of the European Union, 2005, Swedish Agency for Public Management [*Принципи належної адміністрації в державах-членах Європейського Союзу, 2005, Шведське агентство державного управління*]

R. Wohlgemuth, 2010, Compendium of International Legal Instruments and other Inter-Governmental Commitments Concerning Core Rights, World Alliance for Citizen Participation [*Р. Вольгемут, 2010, Довідник міжнародних правових документів та інших міжурядових зобов'язань щодо основних прав громадянського суспільства, Всесвітній альянс за громадську участь*]

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [*Рекомендація CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належної адміністрації*]

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents [*Регламент (ЄК) №1049/2001 Європейського парламенту і Ради від 30 травня 2001 р. про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії*]

Report on the development of framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European Institutions, (2007/2115(INI), European Parliament [*Доповідь про розвиток нормативно-правової бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях*]

Secretary of State for Constitutional Affairs' Code of Practice on the discharge of public authorities' functions under Part I of the Freedom of Information Act 2000 [*Міністр у конституційних справах, Кодекс практики виконання своїх функцій органами державної влади згідно з Частиною 1 Закону про свободу інформації 2000 р.]*

Standards of Public Participation, 2008; Austrian Council of Ministers [*Стандарти громадської участі, 2008; Рада міністрів Австрії*]

Strategic Objectives 2005 – 2009, Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security, Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström, COM(2005) 12 final [*Стратегічні завдання 2005 – 2009, Європа 2010: Партнерство заради європейського відновлення, процвітання, солідарності та безпеки. Повідомлення Президента за погодженням з Віце-президентом Валльстрем*]

Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper, Department of Communities and Local Government, October 2006, London [*Сильні та процвітаючі*

громади. Біла книга з питань місцевого самоврядування», Департамент у справах громад і місцевого самоврядування, жовтень 2006, Лондон]

Study on recent public and self-regulatory initiatives improving transparency and accountability of non-profit organisations in the European Union, 2009, European Centre for Not-for-Profit Law [*Аналіз останніх ініціатив у сфері державного і саморегулювання, спрямованих на підвищення прозорості та підзвітності некомерційних організацій у країнах Європейського Союзу, жовтень 2006, Лондон]*

The Compact on relations between Government and the Third Sector in England, December 2009, UK [*Договір про відносини між урядом і третім сектором в Англії, грудень 2009, Великобританія]*

The Global Information Technology Report 2009–2010, ICT for Sustainability, World Economic Forum [*Доповідь про глобальні інформаційні технології 2009-2010, ІКТ для усталеного розвитку, Всесвітній економічний форум]*

The Prevention of and Fight against Terrorist Financing through enhanced national level coordination and greater transparency of the non-profit sector” COM (2005) 620 final [*Попередження і боротьба з фінансуванням тероризму шляхом посилення координації на національному рівні та підвищення прозорості некомерційного сектора]*

Transparency and Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, 2006, Open Society Institute [*Прозорість і мовчання, Огляд законів про доступ до інформації в 14 країнах, 2006, Інститут «Відкрите суспільство»]*

Transparency and Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, 2006, Open Society Institute, New York [*Прозорість і мовчання, Огляд законів про доступ до інформації в 14 країнах, 2006, Інститут «Відкрите суспільство», Нью-Йорк]*

Vienna Declaration on building trust in government, UN Headquarters, Vienna, 26 – 29 June 2007 [*Віденська декларація про зміцнення довіри до уряду, Штаб-квартира ООН, Відень, 26-29 червня 2007 р.*]