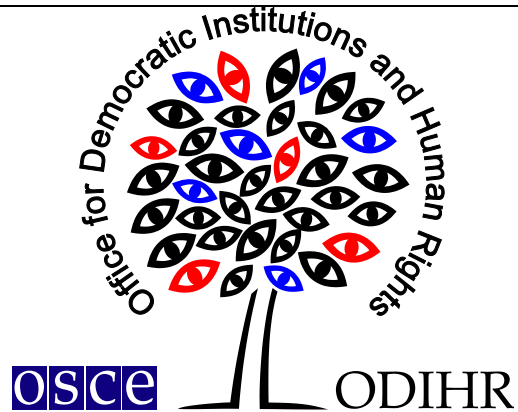


Варшава, 1 вересня 2016 року

Висновок № GEN-UKR/295/2016 [ET]

www.legislationline.org



ВИСНОВОК

ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ

«ПРО ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ»

на основі неофіційного перекладу англійською мовою проекту закону, зробленого на замовлення Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ

Допомогу в підготовці цього Висновку надали проф. Мелані Саллі, директор Інституту «Go-Governance» (Відень, Австрія), та Сандра Пернар, незалежний експерт з питань громадської участі і старший радник Хорватського урядового бюро зі співробітництва з неурядовими організаціями (Загреб, Хорватія)

Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ

Уліца Мьодова 10 PL-00-251 Варшава тел. +48 22 520 06 00 факс +48 22 520 0605

БДІПЛ ОБСЄ надає допомогу державам-учасникам ОБСЄ шляхом аналізу, на запит, проектів та існуючих законодавчих актів з метою оцінки їх відповідності міжнародним стандартам у галузі прав людини та зобов'язанням у рамках ОБСЄ, а також надання рекомендацій.

ЗМІСТ

I. ВСТУП.....	3
II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ	3
III. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	3
IV. АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	5
1. Міжнародні стандарти у сфері публічних консультацій.....	5
2. Загальні коментарі	8
2.1. <i>Мета та сфера дії Законопроекту.....</i>	<i>8</i>
2.2. <i>Термінологія та законотворчий процес.....</i>	<i>9</i>
2.3. <i>Принципи публічних консультацій</i>	<i>10</i>
2.4. <i>Інституційна база для публічних консультацій.....</i>	<i>11</i>
2.5. <i>Права та обов'язки суб'єктів владних повноважень та заінтересованих осіб, залучених до публічних консультацій</i>	<i>12</i>
3. Проведення публічних консультацій.....	14
3.1. <i>Строки і тривалість публічних консультацій.....</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Процедура.....</i>	<i>15</i>
4. <i>Форми проведення публічних консультацій.....</i>	<i>17</i>
5. <i>Обмеження публічних консультацій</i>	<i>19</i>
6. <i>Зворотний зв'язок, оцінка та моніторинг</i>	<i>20</i>
7. <i>Відповідальність за порушення</i>	<i>22</i>
8. <i>Заключні зауваження.....</i>	<i>23</i>
8.1 <i>Прикінцеві положення.....</i>	<i>23</i>
8.2. <i>Гендерно нейтральна мова законодавства</i>	<i>23</i>
8.3. <i>Оцінка учасницького підходу, фінансування та впливу.....</i>	<i>23</i>

Додаток: **Проект Закону України «Про публічні консультації»**

I. ВСТУП

1. 12 липня 2016 року Перший заступник Міністра юстиції України звернувся до Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (надалі – «БДПЛ ОБСЄ») із запитом щодо проведення правового аналізу проекту Закону України «Про публічні консультації» (надалі – «Законопроект»).
2. 22 липня 2016 року БДПЛ ОБСЄ надало відповідь на запит, підтвердивши готовність Бюро підготувати правовий висновок щодо відповідності Законопроекту зобов'язанням у рамках ОБСЄ та міжнародним стандартам у галузі прав людини.
3. Цей висновок був підготовлений у відповідь на вищезазначений запит у межах загального мандату БДПЛ ОБСЄ щодо надання допомоги державам-учасницям ОБСЄ в проведенні правових реформ у рамках людського виміру ОБСЄ.

II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ

4. Цей Висновок охоплює лише Законопроект, наданий для аналізу. Обмежений таким чином, Висновок не являє собою повний і комплексний аналіз усієї правової та інституційної бази, що регламентує публічні консультації в Україні.
5. У Висновку піднімаються ключові проблеми і зазначаються аспекти, які викликають занепокоєння. Задля лаконічності, головна увага у Висновку зосереджена на положеннях, які потребують вдосконалення, радше ніж на позитивних аспектах Законопроекту. Надані рекомендації ґрунтуються на міжнародних стандартах та практиках у сфері публічних консультацій. У Висновку також робиться намагання висвітлити, де прийнятно, належну практику інших держав-учасниць ОБСЄ в цій сфері. Крім того, згідно з Планом дій ОБСЄ 2004 року щодо сприяння гендерній рівності та зобов'язаннями щодо врахування гендерної перспективи в діяльності ОБСЄ у Висновку аналізується потенційно різний вплив Законопроекту на жінок та чоловіків¹.
6. Цей Висновок ґрунтується на неофіційному перекладі англійською мовою проекту закону, зробленого на замовлення БДПЛ ОБСЄ, який наведений у Додатку до цього документа. Можуть мати місце помилки, пов'язані з перекладом.
7. З огляду на вищезазначене, БДПЛ ОБСЄ відзначає, що Висновок не суперечить будь-яким письмовим чи усним рекомендаціям та зауваженням, пов'язаним із цим чи іншими законодавчими актами в Україні, які БДПЛ ОБСЄ може надати в майбутньому.

III. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

8. Перш за все, слід відзначити, що в Законопроекті міститься багато позитивних аспектів, що відповідають міжнародним стандартам та належній практиці. Це включає, зокрема, визначення широкого спектру документів, що підлягають

¹ Див. п. 32 Плану дій ОБСЄ щодо сприяння гендерній рівності, ухваленого Рішенням № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004); доступно на: <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>.

публічним консультаціям, і їх детальне пояснення (стаття 1); визначення переліку принципів для забезпечення прозорості, доступності та участі, а також підзвітності та ефективності процесу консультацій (стаття 4); вимогу щодо підготовки суб'єктами владних повноважень узагальненої інформації про пропозиції, що надійшли за результатами публічних консультацій (стаття 15).

9. У той же час, незважаючи на введення Законопроектом відповідальності за порушення процедури проведення публічних консультацій, система покарання мала б більшу ефективність, якби супроводжувалася чіткими процедурами та визначеними обов'язками. Крім того, систему моніторингу та оцінки публічних консультацій можна було б поліпшити, передбачивши також можливість проведення моніторингу незалежним органом, а також сконцентрувавши її на виконанні положень та процедур.
10. Більш конкретно, і на додачу до вищезазначеного, БДПЛ ОБСЄ надає такі рекомендації щодо подальшого вдосконалення Законопроекту:
 - A. передбачити, щоб переліки, які містяться в частині 2 статті 1 та статті 5 Законопроекту, мали відкритий характер і не були вичерпними; [п. 21–22]
 - B. ввести визначення термінів «публічні консультації» та «інформація з обмеженим доступом» у Законопроекті, а в разі, якщо вони вже визначені в інших нормативно-правових актах, включити відповідне посилання на положення чи частини таких актів; [п. 24–25]
 - C. додати посилання на принцип безсторонності та недискримінації до переліку принципів у частині 1 статті 4 Законопроекту; [п. 28–29]
 - D. передбачити виділення достатніх фінансових та людських ресурсів для забезпечення ефективної організації та проведення процесу консультацій; [п. 30–31 та п. 70]
 - E. визначити орган державної влади, відповідальний за координацію стандартизації та вдосконалення процедур публічних консультацій; [п. 31]
 - F. передбачити обов'язок органів виконавчої влади, спільно з Верховною Радою, готувати та публікувати піврічний чи річний план ухвалення нормативно-правових актів; [п. 34]
 - G. передбачити надання громадськості достатнього часу для подання зауважень щодо проектів нормативно-правових актів, встановивши мінімальний пропонуванний період для подання пропозицій 15 робочих днів (за винятком вихідних та святкових днів); [п. 40–41]
 - H. продовжити період зберігання документів, пов'язаних з консультаціями, принаймні до п'яти років; [п. 49]
 - I. передбачити процедуру перегляду незалежним органом, у разі ухвалення нормативно-правових актів у терміновому порядку; [п. 58–59] та
 - J. передбачити, щоб усі покарання посадових осіб органів державної влади, відповідальних за проведення публічних консультацій, були чіткими і пов'язаними з конкретними діями [п. 65].

До цього висновку також увійшли додаткові рекомендації, виділені жирним шрифтом.

IV. АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Міжнародні стандарти у сфері публічних консультацій

11. Публічні консультації – один із способів забезпечення ефективності та інклюзивності законотворчого процесу. Проводячи публічні консультації, державні діячі та установи, залучені до законотворчих процесів, мають змогу дізнатися про думку та сприйняття різних заінтересованих осіб, що представляють різні групи та прошарки, з питань, що підлягатимуть регулюванню. Публічні консультації являють собою засіб відкритого та демократичного врядування; вони сприяють більшій прозорості та підзвітності державних установ, а також допомагають забезпечити виявлення потенційних суперечностей, перш ніж політика, закон чи інше рішення державних органів буде схвалене. Процес консультацій «слід розуміти як взаємозв'язок між органами, відповідальними за регулювання, та сторонами, на яких може позначитися чи які є заінтересованими у відповідному нормативно-правовому акті»². Вироблення політики і розробка законопроектів у колективний та інклюзивний спосіб підвищує розуміння усіма заінтересованими особами різноманітних факторів, збільшує довіру до ухвалених політичних та законодавчих заходів, і зрештою сприяє реалізації нового законодавства³. Такий учасницький підхід до ухвалення нормативно-правових актів не лише сприяє більшій демократичній легітимості таких положень, а й збільшує довіру до державних установ.
12. Одним із головних міжнародних інструментів, в якому визнається значення участі громадськості взагалі, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права⁴ (надалі – «МПГПП»), в п. а) статті 25 якого наголошується на праві кожного громадянина «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників». Ведення державних справ – це широка концепція, що охоплює всі аспекти державного управління, а також вироблення та імплементацію політики на всіх рівнях, в тому числі місцевому, регіональному, національному та міжнародному⁵. Як йдеться в Загальному коментарі № 25, модальності участі громадян, які включають публічні дебати та діалог, повинні бути закріплені в конституції та інших законах відповідної держави⁶.
13. Більш детальні положення, що стосуються участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань довілля, містяться в Конвенції про доступ до

² Група Манделькерн за краще регулювання (створена 7 листопада 2000 року Міністрами ЄС, відповідальними за державну службу та державне управління), *Кінцевий звіт*, листопад 2001 року, сторінка 26, доступно на: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

³ Див., наприклад, БДПЛ ОБСЄ, *Висновок щодо проекту Закону України «Про поліцію та поліцейську діяльність*, 1 грудня 2014 року, п. 133, доступно на: <http://www.legislationline.org/documents/id/19511>.

⁴ ООН, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП), ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року, який набрав чинності 23 березня 1976 року, доступно на: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Цей Пакт був ратифікований Україною 12 листопада 1973 року.

⁵ Комітет ООН з прав людини, *Загальний коментар № 25: стаття 25*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, ухвалений 12 липня 1996 року, п. 5 та 8, доступно на:

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

⁶ Там же.

інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, Європейської економічної комісії ООН (надалі – «Орхуська Конвенція») ⁷. Хоча в Конвенції прямо охоплюється сфера довкілля, її ключові положення (в тому числі стаття 6, що стосується участі громадськості в процесі прийняття рішень) можуть, як приклад належної практики, також поширюватися на інші сфери ⁸.

14. Рада Європи (надалі – «РЄ») подібним чином ухвалила низку правових інструментів для сприяння участі громадськості на місцевому та регіональному рівні, зокрема Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади ⁹, згідно з яким держави-сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади ¹⁰. Також, у своїх інших документах, деякі з яких містять не обов'язкові для виконання рекомендації, Рада Європи визнала, що «участь через різні форми голосування та консультацій вдихає життя в демократію» ¹¹, і закликала до запровадження на всіх рівнях урядових механізмів для «забезпечення ефективної участі неурядових організацій без дискримінації в діалозі та консультаціях щодо завдань та рішень у сфері державної політики» ¹². У Рекомендації РЄ CM/Rec(2001)19 про участь громадян у місцевому публічному житті також міститься перелік конкретних кроків й заходів, спрямованих на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі ¹³.
15. У численних зобов'язаннях у рамках ОБСЄ наголошується на ролі прозорості в державних справах, а також міститься обов'язкова передумова – забезпечення підзвітності держав за свої дії; у цьому контексті, концепція «законодавчої прозорості» вважається особливо важливою. Держави-учасниці ОБСЄ прямо зобов'язалися забезпечувати «розробку і ухвалення законодавства в результаті відкритого процесу, що відображає волю народу або ж безпосередньо, або через обраних ним представників» (Московський документ ОБСЄ від 1991 року) ¹⁴, а

⁷ Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН), *Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля* («Орхуська Конвенція»), ухвалена 25 червня 1998 року, набрала чинності 30 жовтня 2001 року, доступно на: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>. Україна ратифікувала Орхуську Конвенцію 18 листопада 1999 року.

⁸ Див. *Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень* (від учасників Форуму громадянського суспільства, організованого БДПЛ ОБСЄ на полях Додаткової наради в галузі людського виміру 2015 року, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань), Відень, 15–16 квітня 2015 року, сторінки 5–6, виноска 14, доступно на: <http://www.osce.org/odihr/183991>.

⁹ Рада Європи, *Європейська хартія місцевого самоврядування*, Серія договорів Ради Європи № 122, ухвалена 15 жовтня 1985 року, доступно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>, Україна ратифікувала цю Хартію 11 вересня 1997 року, та Додатковий протокол до неї про право участі у справах місцевого органу влади (Серія договорів Ради Європи № 207, доступно на: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a>) від 16 грудня 2014 року (набрав чинності в Україні 1 квітня 2015 року).

¹⁰ Стаття 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади РЄ.

¹¹ Див. РЄ, *Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету міністрів державам-членам про оцінку, перевірку та моніторинг участі й політики участі на місцевому та регіональному рівнях*, 2009а; доступно на: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Documentation/recommendations_en.asp.

¹² Див., наприклад, РЄ, *Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про правовий статус неурядових організацій у Європі* (ухвалена Комітетом міністрів на 1006 засіданні заступників міністрів 10 жовтня 2007 року), п. 76, доступно на: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)14E_Legal%20status%20of%20NGOs.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)14E_Legal%20status%20of%20NGOs.pdf).

¹³ РЄ, *Рекомендація CM/Rec(2001)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про участь громадян у місцевому публічному житті* (ухвалена Комітетом міністрів на 776 засіданні заступників міністрів 6 грудня 2001 року), Додаток II, доступно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f513c>.

¹⁴ Документ Московської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (1991), п. 18.1, доступно на: <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>. Див. також Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (Копенгаген, 5 червня – 29 липня 1990 року), п. 5.8, доступно на: <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

також «забезпечення безпечної обстановки та відповідних інститутів для мирної дискусії і вираження своїх інтересів усіма особами і суспільними групами» (Маастрихтський документ ОБСЄ від 2003 року)¹⁵. ОБСЄ також визнає важливу роль, яку відіграє громадянське суспільство в цьому відношенні. Вона також прагне сприяти рівно ефективній участі жінок та чоловіків у політичному, економічному, соціальному та культурному житті¹⁶.

16. Хоча Україна не є державою-членом Європейського Союзу (надалі – «ЄС»), варто відзначити, що в ЄС наявна добре розвинена правова база для публічних консультацій. Згідно з Договором про Європейський Союз його інститути «забезпечують можливість громадянам і представницьким асоціаціям ставити до відома про свої думки і публічно обмінюватися ними щодо всіх сфер діяльності Союзу»; це повинно здійснюватися через відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями і громадянським суспільством¹⁷. Такий регулярний діалог покликаний забезпечити послідовність і прозорість дій ЄС¹⁸. Перш ніж запропонувати законодавчий акт, Комісія проводить широкі консультації з урахуванням регіонального та місцевого виміру запропонованих дій. У разі, якщо через терміновість питання Комісія приймає рішення не проводити такі консультації, вона повинна зазначити причини такого рішення¹⁹.
17. На тлі вищезазначених міжнародних та регіональних стандартів, у рамках різних міжнародних чи регіональних форумів було розроблено низку методичних документів та рекомендацій. Вони є більш деталізованими і містять, на більш практичному рівні, кроки, яких слід вживати для поліпшення участі громадян у державних справах та забезпечення якомога більшої відкритості та інклюзивності процесу консультацій. Такі документи включають, зокрема:
- Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень РЄ (2009)²⁰ (надалі – «Кодекс кращих практик РЄ»), що містить низку принципів щодо участі громадськості, таких як: участь, довіра, підзвітність, прозорість та незалежність;
 - Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку (надалі – «ОЕСР»)²¹;
 - Настанови ОЕСР щодо публічних онлайн-консультацій²²;
 - Настанови ЄС щодо консультацій із заінтересованими особами²³; та

¹⁵ Стратегія ОБСЄ з протидії загрозам безпеці та стабільності в XXI столітті, ухвалена на 11-й зустрічі Ради міністрів, Маастрихт, 1 та 2 грудня 2003 року, п. 36, доступно на: <http://www.osce.org/mc/17504>.

¹⁶ Див. Підсумковий документ третьої зустрічі ОБСЄ, Відень, 4 листопада 1986 року – 19 січня 1989 року, п. 15, доступно на: <http://www.osce.org/mc/40881>.

¹⁷ Див. частини 1 та 2 статті 11 Договору про Європейський Союз, Офіційний вісник С 326, 26/10/2012 Р. 0001 - 0390, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

¹⁸ Частина 3 статті 11 Договору про Європейський Союз.

¹⁹ Див. статтю 2 Протоколу (№ 2) до Договору про функціонування Європейського Союзу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

²⁰ Рада Європи, Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, 1 жовтня 2009 року, доступно на: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>. Див. також: статтю 5 Договору про Європейський Союз, вимога 17.

²¹ ОЕСР, Громадяни як партнери – Посібник ОЕСР з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу, 2001, доступно на: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>.

²² ОЕСР, Настанови щодо публічних онлайн-консультацій, доступно на: <http://www.oecd.org/about/civil-society/guidelinesforonlinepublicconsultation.htm>.

²³ Доступно на: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm.

- «Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень» (2015), підготовлені експертами з питань громадянського суспільства за підтримки БДПЛ ОБСЄ²⁴.

2. Загальні коментарі

2.1. Мета та сфера дії Законопроекту

18. Законопроект визначає процедуру проведення публічних консультацій у процесі підготовки та обговорення проектів нормативно-правових актів та положень. Загалом, позитивним аспектом є те, що в Законопроекті робиться намагання уніфікувати загальний підхід до проведення консультацій. Тим не менше, є певні аспекти, в яких цей нормативно-правовий акт доцільно поліпшити.
19. Загалом, ефективне проведення публічних консультацій також залежить від того, як визначені принципи, що регулюють цей процес. Одним із ключових принципів, що регулюють сферу участі громадськості, є підзвітність органів державної влади перед громадськістю. Уряди та інші державні установи повинні бути підзвітними перед громадськістю стосовно процесу консультацій, і повинні також звітувати про результати процесів участі.
20. Згідно з частиною 1 статті 1 Законопроекту, процедура проведення публічних консультацій повинна «враховувати громадську думку для збалансування публічних та приватних інтересів». Як наголошується в Кодексі кращих практик РЄ, одним із ключових обов'язків органів державної влади у цій сфері є реагування, що включає слухання, врахування та реагування на внесок громадянського суспільства²⁵. Хоча деякі аспекти механізму зворотного зв'язку наявні в інших частинах Законопроекту²⁶, доцільно прямо зазначити цей ключовий принцип з самого початку. Таким чином, рекомендується **доповнити частину 1 статті 1, включивши до неї положення про те, що суб'єкти владних повноважень повинні не лише враховувати громадську думку, а й реагувати на неї в прозорий і своєчасний спосіб**.
21. У частинах від 2 до 8 статті 1 визначаються суб'єкти і типи актів, що підпадають під дію Законопроекту, а також заінтересовані особи, які повинні залучатися до процесу публічних консультацій. Хоча перелік суб'єктів владних повноважень наведений у частині 2 статті 1, не зрозуміло, чи він є вичерпним, чи має відкритий характер. В ідеалі, такий перелік повинен мати відкритий характер, щоб інші суб'єкти, наділені правом законодавчої ініціативи, підпадали під дію Законопроекту. Якщо причиною не є некоректний переклад, рекомендується змінити вищезазначені положення відповідним чином.
22. Публічні консультації – це інклюзивний процес, який відтак повинен бути відкритим і доступним, а також повинен ґрунтуватися на узгоджених, чітких та об'єктивних параметрах участі²⁷. Схвально, що серед головних принципів, що регулюють процес публічних консультацій, пункт 3 частини 1 статті 4, в

²⁴ Тут і вище, виноска 8 (Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року).

²⁵ Тут і вище, виноска 20, сторінка 12 (Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень РЄ (2009)). Див. також: частини 8 та 9 статті 6 Орхуської Конвенції.

²⁶ Див., наприклад, пункт 3 частини 1 статті 4 та п. 4 частини 1 статті 8 Законопроекту.

²⁷ Тут і вище, виноска 20, сторінка 5 (Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень РЄ (2009)). Див. також виноску 8, п. 13 та 19 (Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року).

Законопроекті зазначається принцип «участі (інклюзивності)»²⁸. У той же час, у статті 5 наведений перелік учасників публічних консультацій – тут також незрозуміло, чи в цьому переліку міститься лише приклад деяких потенційних учасників, чи він також є вичерпним. Якщо публічні консультації є інклюзивними, влада не повинна обмежувати участь у них, запроваджуючи вичерпний перелік прийнятних заінтересованих осіб. Згідно з принципами належного врядування, визначеними в статті 4 Законопроекту, будь-хто має право участі в публічних консультаціях, в тому числі особи чи установи, на яких може позначитися закон чи політика, як на практичному, так і на більш загальному рівні²⁹. Цей підхід відповідає міжнародним стандартам, у тому числі МПГПП³⁰ та Резолюції Ради з прав людини ООН про рівну участь у політичному житті³¹. Через це рекомендується змінити формулювання статті 5, прямо зазначивши, що наведений у ній перелік є примірним, і що будь-яка інша особа чи суб'єкт, на якому може позначитися закон чи політика, чи який іншим чином може бути заінтересований у публічних консультаціях, повинен мати право на участь.

23. У той же час, позитивним аспектом є те, що в Законопроекті чітко визначений широкий спектр документів, що підлягають публічним консультаціям, у тому числі нормативно-правові акти та положення, а також документи, що визначають національну, регіональну та місцеву політику. Цей підхід у значній мірі відповідає міжнародним та регіональним стандартам участі та прозорості в процесі прийняття державних рішень.

2.2. Термінологія та законотворчий процес

24. Хоча в Законопроекті містяться визначення інших термінів, у ньому відсутнє юридичне визначення терміну «публічні консультації». У цьому контексті, слід відзначити, що потреба в юридичних визначеннях має особливо велике значення у випадках, коли відсутнє загальноприйняте і загальноживане визначення терміну; терміни, що використовуються законодавцями не вимагають юридичного визначення, лише коли вони вважаються достатньо чіткими та зрозумілими. Здається, відсутнє універсальне і загальне розуміння значення терміну «публічні консультації», що може призводити до проблем із застосуванням закону³². **Окрім якщо цей термін уже визначений деінде (і в такому разі в Законопроект слід**

²⁸ Див. пункт 3 частини 1 статті 4 Законопроекту.

²⁹ Тут і вище, виноска 2, сторінка 28 (Група Манделькерна за краще регулювання, Кінцевий звіт, листопад 2001 року).

³⁰ Див. статтю 25 МПГПП, в якій зазначено, що «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників».

³¹ Див. Рада ООН з прав людини, Рівна участь у політичному житті: резолюція / ухвалена Радою з прав людини, 8 жовтня 2013 року, A/HRC/RES/24/8, доступно на:

http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

³² Деякі держави-учасниці ОБСЄ запровадили власні визначення публічних консультацій. Наприклад, у Сполученому Королівстві таке визначення міститься в Кодексі практичних правил проведення консультацій Уряду Її Величності («У рамках консультацій на розгляд громадськості виносяться попередній аналіз і збираються додаткові відомості від низки заінтересованих осіб для використання при розробці політики чи її впровадженні»); у Швейцарії визначення міститься в Федеральному акті про процедуру консультацій («Процедура консультацій покликана дати можливість кантонам, політичним партіям та заінтересованим групам взяти участь у формуванні думки та процесі прийняття рішень Конфедерації»); у Фінляндії визначення представлено в Наставах з проведення консультацій у рамках законотворчого процесу («Консультація означає збирання точок зору, інформації та сприйняття від заінтересованих осіб щодо рішення, яке готується до ухвалення. Заінтересованими особами є, наприклад, органи влади, експерти, організації, підприємства та громадяни»). Врешті-решт, у Хорватії публічні консультації визначаються як процес, що ґрунтується на чотирьох рівнях: інформування, консультування, залучення та партнерство (для одержання додаткової інформації див.: Уряд Республіки Хорватія, Довідковий документ до Кодексу практичних правил проведення консультацій із заінтересованою громадськістю в рамках процедур ухвалення законів, інших положень та актів, 21 листопада 2009 року, доступно на: <http://int.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>).

включити відповідне посилання), доцільно включити в Законопроект визначення терміну «публічні консультації». Як мінімум, повинні зазначатися чотири головні аспекти консультацій, тобто інформування, консультування, залучення та партнерство (це включає співробітництво та взаємну відповідальність уряду та заінтересованої громадськості, а також відповідні механізми зворотного зв'язку)³³.

25. У тексті Законопроекту зустрічається ще один термін, який може призводити до неоднозначного і суперечливого тлумачення – «інформація з обмеженим доступом»³⁴. Згідно з частиною 6 статті 1 Законопроекту положення закону не поширюються на «акти, що містять інформацію з обмеженим доступом». В ідеалі, таке обмеження повинно мати вузький та чітко визначений характер і поширюватися лише на випадки, коли зачіпаються важливі державні інтереси. **Окрім якщо термін «інформація з обмеженим доступом» уже визначений в іншому законі (і в такому разі в Законопроект слід включити відповідне посилання), рекомендується пояснити значення і включити юридичне визначення терміну.**
26. Крім того, в деяких положеннях Законопроекту містяться загальні посилання на «особливості проведення публічних консультацій, визначених актами Президента України»³⁵ або на «особливості проведення таких консультацій, визначених Регламентом Верховної Ради України»³⁶, водночас відсутні посилання на відповідні положення чи частини таких актів. **Для уникнення юридичної невизначеності та довільного тлумачення таких положень, рекомендується, наскільки це можливо, включити прямі посилання на конкретні положення чи законодавчі акти.**
27. Врешті-решт, наявні деякі загальні зауваження, пов'язані із законодавчою технікою, використаною при підготовці Законопроекту. Це стосується, зокрема, помилок в нумерації пунктів³⁷ чи використання нумерації там, де в цьому немає потреби³⁸.

2.3. Принципи публічних консультацій

28. Публічні консультації повинні проводитися на основі чітко визначених принципів, що роблять процес консультацій прозорим, безстороннім, відкритим та доступним, а також підзвітним та ефективним, недискримінаційним та інклюзивним³⁹. Схвально, що майже всі з цих принципів зазначені в частині 1 статті 4 Законопроекту, хоча відсутнє посилання на принцип безсторонності та недискримінації. Принцип безсторонності є важливим, оскільки дозволяє гарантувати надання суб'єктами владних повноважень усім заінтересованим особам, у тому числі меншим групам, які не беруть регулярну участь у публічних

³³ Там же, Уряд Республіки Хорватія, Довідковий документ до Кодексу практичних правил проведення консультацій із заінтересованою громадськістю в рамках процедур ухвалення законів, інших положень та актів, сторінки 2–3.

³⁴ Див. частину 6 статті 1 та пункт 3 частини 1 статті 7 Законопроекту.

³⁵ Див. частину 3 статті 1 Законопроекту.

³⁶ Див. частину 4 статті 1 Законопроекту.

³⁷ Див. статтю 11 Законопроекту, де дві частини мають номер «2», та статтю 13, де після частини 3 йде частина 5, тобто пропущена частина 4.

³⁸ Див. статтю 3, яка складається лише з однієї частини. Згідно із загальноприйнятою законодавчою технікою, використовувати нумерацію в таких випадках не потрібно.

³⁹ Тут і вище, вноска 8, п. 3 (Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року); див. також тут і вище, вноска 2, сторінки 27–29 (Група Манделькерна за краще регулювання (створена 7 листопада 2000 року Міністрами ЄС, відповідальними за державну службу та державне управління), *Кінцевий звіт*).

дискусіях, рівних можливостей для участі в державних справах⁴⁰, незважаючи на своє власне ставлення до цих заінтересованих осіб / груп. У цьому принцип безсторонності доповнює принцип участі / інклюзивності, оскільки гарантує залучення суб'єктами владних повноважень заінтересованих осіб до публічних консультацій у нейтральний і неупереджений спосіб. Через це рекомендується додати посилання на принцип безсторонності до переліку принципів у частині 1 статті 4 Законопроекту.

29. Окрім включення принципу «участі / інклюзивності», також важливо включити до статті 4 пряме посилання на принцип недискримінації. Це гарантуватиме неможливість відсторонення суб'єктами владних повноважень певних важливих і відповідних осіб, груп чи об'єднань від участі в публічних консультаціях на будь-якому ґрунті, в тому числі, залежно від статі, віку, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, зв'язків з національною меншиною, майнового стану, народження тощо. Зокрема, важливо відобразити в Законопроекті положення про те, щоб усі об'єднання та фізичні особи, заінтересовані в проблемі, що обговорюється – незалежно від того, чи такі об'єднання вважаються «репрезентативними», чи фактично представляють велику кількість людей, і незалежно від їх стосунків з урядом чи урядовими партіями – мали рівний доступ до процесів громадської участі⁴¹. У цьому контексті відповідні суб'єкти владних повноважень повинні також передбачливо вивчати необхідність адаптації консультацій до потреб і побажань певних груп, таких як літні люди чи люди з інвалідністю, яким можуть не підходити традиційні методи проведення консультацій.

2.4. Інституційна база для публічних консультацій

30. Хоча в статті 5 Законопроекту визначені учасники публічних консультацій, в частині 1 статті 6 міститься положення про те, що «[о]рганізацію та проведення публічних консультацій здійснює суб'єкт владних повноважень, що є розробником проекту акта». Крім того, згідно з частиною 1 статті 18 Законопроекту «[п]роведення публічних консультацій забезпечують структурні підрозділи суб'єктів владних повноважень, що розробляють проекти актів». Як йдеться в Законопроекті, «[д]ля координації проведення публічних консультацій [...] суб'єкт владних повноважень визначає структурний підрозділ або відповідальну особу» (див. частину 2 статті 18 Законопроекту). Ці положення свідчать про децентралізований підхід, тобто буде відсутній центральний суб'єкт чи підрозділ, відповідальний за організацію публічних консультацій, і така відповідальність покладатиметься на державний орган, який підготував відповідну пропозицію / акт, чи один із його структурних підрозділів.
31. Загалом, хоча багато країн застосовують такий децентралізований підхід, гарною практикою, тим не менше, вважається визначення державного органу, відповідального за загальну координацію, стандартизацію та модернізацію процедур публічних консультацій, а також забезпечення їх послідовного проведення всіма суб'єктами владних повноважень і сприяння обміну досвідом та

⁴⁰ Див. там же, п. 3 (Рекомендації щодо поліпшення... від 2015 року). Див. також тут і вище, виноска 20, сторінка 5 (Рада Європи, Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень) і тут і вище, виноска 21, сторінка 86 (ОЕСР, Громадяни як партнери – Посібник ОЕСР з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу, 2001).

⁴¹ Тут і вище, виноска 8, п. 6–8 (Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року).

знаннями між посадовими особами, відповідальними за проведення консультацій у межах кожного такого суб'єкта⁴². Це можна зробити або ж шляхом призначення координатора для кожного підрозділу, або координатора для певного державного органу, а також шляхом забезпечення взаємозв'язків між координаторами різних підрозділів та / або державних органів з метою забезпечення послідовності. Розробники повинні, таким чином, розглянути можливість включення нових положень для забезпечення цього. Одним із прикладів належної практики є Сполучене Королівство, де кожен урядовий підрозділ, відповідальний за проведення публічних консультацій, призначає Координатора з питань консультацій. На початкових стадіях планування він чи вона надає рекомендації посадовим особам, відповідальним за процес консультацій. Одразу після завершення процесу консультації інформація про будь-які вивчені уроки повідомляється Координатору з питань консультацій, який забезпечує її розповсюдження в межах підрозділу і серед підрозділів та органів⁴³. Також, у Хорватії, з метою забезпечення гармонізованого застосування стандартів та заходів у сфері консультацій державними органами призначаються координатори з проведення консультацій, які слугують контактними особами в усіх центральних органах державної влади чи службах уряду, відповідальних за законотворчу діяльність⁴⁴. На відміну від Сполученого Королівства в Хорватії за координацію публічних консультацій серед усієї виконавчої гілки влади відповідає один орган (Хорватське урядове бюро зі співробітництва з неурядовими організаціями), що сприяє оптимізації процесу консультацій.

2.5. Права та обов'язки суб'єктів владних повноважень та заінтересованих осіб, залучених до публічних консультацій

32. У частині 2 статті 6 Законопроекту наведений перелік обов'язків суб'єктів владних повноважень у процесі публічних консультацій. У цьому відношенні схвальним є те, що в положенні містяться, серед іншого, обов'язки суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення доступу заінтересованих осіб до інформації, в тому числі обов'язок сприяти доступу до матеріалів публічних консультацій, і забезпечення зрозумілості змісту таких матеріалів. Право на інформацію є основоположним у забезпеченні повноцінної участі всіх відповідних та / або заінтересованих осіб у публічних консультаціях. Тим не менше, у статті 6 та інших положеннях Законопроекту є деякі аспекти, що потребують подальшого вдосконалення.
33. Згідно з пунктом 5 частини 2 статті 6 суб'єкти владних повноважень зобов'язані «сприяти участі заінтересованих осіб в процесі підготовки проектів актів та забезпечити ефективні форми проведення консультацій». Таке сприяння участі заінтересованих осіб у процесах публічних консультацій може здійснюватися шляхом вжиття різних роз'яснювальних заходів (наприклад, публікація інформації

⁴² Тут і вище, виноска 8, п. 19 (Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року). Див. також тут і вище, виноска 21, сторінка 87 (Громадяни як партнери – Посібник ОЕСР з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу, 2001), і Європейська Комісія, Кодекс належної практики в консультаціях із заінтересованими особами, сторінка 8 (принцип зв'язності), http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf.

⁴³ Сполучене Королівство, Кодекс практичних правил проведення консультацій, 2008, сторінка 13, доступно на: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf.

⁴⁴ Тут і вище, виноска 32, сторінка 5 (Кодекс практичних правил проведення консультацій із заінтересованою громадськістю в рамках процедур ухвалення законів, інших положень та актів).

про консультації в ЗМІ, в тому числі на нових медійних та онлайн-платформах)⁴⁵ або освітніх заходів (наприклад, навчальні сесії для громадян щодо користування своїм правом на участь у державних справах). Таким чином, рекомендується конкретизувати Законопроект у частині того, як суб'єкти владних повноважень можуть сприяти участі заінтересованих осіб у підготовці проектів актів, включивши посилання на роз'яснювальні та / або освітні заходи.

34. Перелік обов'язків суб'єктів владних повноважень повинен також містити обов'язок виконавчої влади, спільно з Верховною Радою, готувати і публікувати піврічний чи річний план⁴⁶ із зазначенням законів, а також інших положень та актів, які планується ухвалити протягом такого часового періоду⁴⁷. Цей план повинен широко розповсюджуватися серед різних заінтересованих осіб, щоб вони могли ефективно планувати використання своїх фінансових та людських ресурсів задля ефективної участі в дискусіях на різні теми. Такий підхід, що передбачає планування на ранньому етапі політичного циклу, широко підтримується міжнародними стандартами⁴⁸. Через це рекомендується включити до Законопроекту, наприклад, статті 6 про права та обов'язки суб'єктів владних повноважень, пов'язані з проведенням публічних консультацій, положення, що б зобов'язувало суб'єктів владних повноважень надавати всім заінтересованим особам щорічний чи піврічний план ухвалення законів чи інших положень та актів.
35. Щоб гарантувати інклюзивність процесів публічних консультацій, держави повинні забезпечувати рівну участь жінок та чоловіків у таких процесах. Зокрема, вони повинні також враховувати потреби жінок і прагнути подолати певні проблеми, що стоять перед певними особами чи групами, такими як представники національних меншин, особи з інвалідністю та обмеженими можливостями, вразливі або маргіналізовані особи чи групи⁴⁹. Статтю 6 Законопроекту можна доповнити відповідним чином.
36. Слід також відзначити, що хоча стаття 6 називається «Права та обов'язки суб'єктів владних повноважень у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій», у ній, здається, наведені виключно обов'язки. Можливо, доцільно змінити формулювання цього положення відповідним чином.
37. У статті 7 Законопроекту наведений перелік прав та обов'язків заінтересованих сторін, що беруть участь у публічних консультаціях. Згідно з цим положенням

⁴⁵ Див. Європейський Парламент, *Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Місія Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004*, сторінка 19.

⁴⁶ Там же, сторінка 17; «Кожен комітет Верховної Ради повинен щорічно розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дозволить здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно».

⁴⁷ У деяких країнах, наприклад, Хорватії, такий план представляється на початку кожного календарного року. У Довідковому документі до Кодексу практичних правил проведення консультацій із заінтересованою громадськістю в рамках процедур ухвалення законів, інших положень та актів зазначено: «Заінтересована громадськість повинна бути заздалегідь поінформована про план ухвалення законів й інших положень та актів шляхом публікації єдиного переліку законів та інших положень, що розробляються і пропонуються до ухвалення протягом календарного року, із зазначенням органами, відповідальними за розробку, орієнтовних строків розробки і ухвалення закону або іншого положення чи акта». Залежно від графіка роботи парламенту та часових рамок парламентської сесії, такий річний календар не повинен співпадати з початком календарного року і може починатися з періоду, коли парламент починає свою роботу після літньої чи зимової перерви.

⁴⁸ Див. тут і вище, виноска 21, сторінка 85 (*Громадяни як партнери – Посібник ОЕСР з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу*, 2001), і виноска 22, пункт 1 (ОЕСР, *Настанови щодо публічних онлайн-консультацій*).

⁴⁹ Тут і вище, виноска 8, п. 9–10 (*Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року*). Див. також тут і вище, виноска 43, сторінка 8 (Європейська Комісія, *Кодекс належної практики в консультаціях із заінтересованими особами*).

заінтересовані особи мають право «пропонувати суб'єкту владних повноважень ініціювати розробку проектів актів» (пункт 1 частини 1 статті 7). Не зрозуміло, яким чином заінтересована громадськість може робити такі пропозиції, зокрема, чи передбачена для цього яка-небудь офіційна процедура. Рекомендується уточнити формулювання цього положення, зазначивши процедуру, згідно з якою заінтересовані особи можуть подавати пропозиції щодо ініціювання розробки проектів актів суб'єктам владних повноважень, в тому числі, чи це має відбуватися в письмовій формі.

38. Згідно з пунктом 3 частини 1 статті 7 суб'єкти владних повноважень та посадові особи зобов'язані надавати заінтересованим особам «відомості та інформацію, необхідну для участі в публічних консультаціях». Припускається, що це положення стосується відомостей та інформації, які містяться в консультаційному документі, зміст якого описаний у частині 2 статті 8 Законопроекту. Для більшої зрозумілості, рекомендується включити посилання на вищезазначене положення частини 2 статті 8 в текст статті 7.
39. Врешті-решт, згідно з частиною 2 статті 7 заінтересовані особи зобов'язані «надавати суб'єкту владних повноважень достовірну інформацію». Потреба в такому положенні не зрозуміла – зокрема, незрозуміло, чому таке зобов'язання покладається лише на заінтересованих осіб, а не також і на суб'єктів владних повноважень, які повинні мати рівні зобов'язання щодо надання достовірної інформації в ході публічних консультацій та законодавчого процесу взагалі. Для того, щоб не ставити заінтересованих осіб у менш сприятливе положення, ніж суб'єктів владних повноважень, рекомендується не включати це положення в Законопроект.

3. Проведення публічних консультацій

3.1. Строки і тривалість публічних консультацій

40. Для того, щоб публічні консультації були ефективними, практичними і співмірними, строки їх проведення повинні відповідати характеру та впливу законопроекту чи політики. Встановлення достатніх строків не лише дозволить авторам законів та політики зібрати більший спектр пропозицій, а й також зробить процес консультацій більш значимим для громадськості. Згідно з рекомендаціями міжнародних чи регіональних органів та належною практикою в рамках ОБСЄ, публічні консультації, як правило, тривають від, мінімум, 15 днів до двох чи трьох місяців. У той же час, у законодавстві повинна бути передбачена можливість продовження мінімального строку, залежно від потреби, з урахуванням, зокрема, характеру, складності та обсягу запропонованого проекту акта і супутніх відомостей / інформації.
41. У частині 2 статті 12 Законопроекту зазначено, що строк проведення консультацій повинен становити не менше 15 календарних днів з дня публікації консультаційного документа та проекту акта. Цей строк може бути збільшений з огляду на складність проекту акта та необхідність проведення публічного обговорення. З метою надання громадськості достатнього часу для подання зауважень до проекту акта, рекомендується зазначити, що запропонований мінімальний період для подання пропозицій становить 15 робочих днів без урахування вихідних та святкових днів. Встановлення такого мінімального строку

допоможе забезпечити достатній час для ознайомлення заінтересованих осіб з пропозицією, підготовки, обговорення та надання рекомендацій і, таким чином, здійснення ефективного внеску до процесу прийняття рішень.

3.2. Процедура

42. У статті 8 Законопроекту описана процедура проведення публічних консультацій. У частині 1 статті 8 чітко визначений обов'язок суб'єктів владних повноважень складати і оприлюднювати консультаційний документ, приймати і оприлюднювати запропоновані зміни, розглядати пропозиції, а також оприлюднювати звіт за результатами проведення публічних консультацій та доопрацьований проект акту. Такий підхід відповідає міжнародним стандартам та належній практиці⁵⁰. У той же час, певні елементи цього положення потребують вдосконалення.
43. Згідно з положеннями частини 1 статті 8 відповідний суб'єкт владних повноважень зобов'язаний оприлюднювати консультаційний документ на своєму веб-сайті. Ця процедура поширення інформації має один серйозний недолік, який полягає в тому, що багато заінтересованих осіб, активних на місцевому чи регіональному рівні, не обов'язково регулярно відвідують веб-сайти центральних органів влади і, таким чином, можуть не завжди знати про проведення процесів консультацій. З метою поліпшення поширення інформації на всіх рівнях і серед усіх осіб, які можуть бути заінтересовані в участі в консультаціях, рекомендується додати вимогу щодо оприлюднення консультаційного документу також на веб-сайтах відповідних місцевих та регіональних органів влади. Розробники можуть також розглянути можливість створення єдиного веб-сайту, присвяченого консультаціям, замість обов'язку кожного суб'єкта владних повноважень оприлюднювати інформацію про консультації на своєму власному веб-сайті. Такий централізований веб-сайт сприятиме одержанню заінтересованими особами всієї поточної інформації про консультації та заходи щодо участі в діяльності уряду в будь-який момент часу, і такий підхід дедалі більше застосовується в багатьох країнах ОБСЄ⁵¹.
44. Крім того, доцільно зобов'язати відповідні суб'єкти владних повноважень включати до консультаційного документу консолідований текст законопроекту, щодо якого розглядаються зміни, а також посилання на історію його підготовки (в тому числі засідання чи слухання комітету). Це сприятиме кращому розумінню запропонованих змін усіма заінтересованими особами. Такі вимоги можна додати до пункту 3 частини 2 статті 8 Законопроекту.
45. У консультаційному документі повинен також чітко визначатися обсяг публічних консультацій – повинна бути наявна інформація про те, чи на консультації виноситься весь акт чи лише його частина, а також про мету таких консультацій. Це відповідатиме належній практиці держав-учасниць ОБСЄ, таких як Словаччина⁵², Франція⁵³, Сполучене Королівство⁵⁴ та Хорватія⁵⁵, в регламентах

⁵⁰ Див. ОЕСР, Громадяни як партнери – Посібник ОЕСР з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу, 2001, та Група Манделькерна за краще регулювання, Кінцевий звіт, та ОЕСР, Довідковий документ з публічних консультацій, доступно на: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.

⁵¹ Див., наприклад, приклади Боснії і Герцеговини (<https://ekonsultacije.gov.ba/>), Хорватії (<https://savjetovanja.gov.hr/>), Данії (<https://hoeringsportalen.dk/>), Шотландії (<https://consult.scotland.gov.uk/>).

⁵² Див. Міністерство внутрішніх справ Словаччини, Пропозиція щодо процедури запровадження методології публічних консультацій при розробці урядових документів, 29 червня 2007 року, сторінка 11, доступно на:

яких наголошується на потребі в забезпеченні зрозумілості при визначенні обсягу та впливу процесу консультацій⁵⁶. Подібним чином, Європейська Комісія вважає зрозумілість обсягу консультацій важливим елементом забезпечення прозорості процесу⁵⁷.

46. Згідно з пунктом 5 частини 2 статті 8 консультаційний документ повинен містити інформацію про «заінтересованих осіб». Незрозуміло, чи це стосується переліку заінтересованих осіб, які повинні та / або були запрошені взяти участь у консультаціях, чи це включає перелік спеціально визначених заінтересованих осіб (наприклад, за назвою, приналежністю тощо). Публічні консультації повинні бути відкритим і прозорим процесом, в якому повинно бути дозволено брати участь усім заінтересованим особам. Крім того, практично неможливо заздалегідь надати детальний перелік усіх визначених потенційних заінтересованих осіб. Через це рекомендується уточнити це положення, зазначивши, що воно стосується орієнтовного і невичерпного переліку осіб, яким рекомендується та / або які можуть бути заінтересовані взяти участь у публічних консультаціях.
47. Згідно із Законопроектом консультаційний документ також повинен містити інформацію про форми та строки проведення публічних консультацій (пункт 7 частини 2 статті 8). Хоча інколи може бути невідомо заздалегідь, де відбудуться консультації, належною практикою є включення до переліку також інформації про орієнтовне місце, де відбуватимуться публічні консультації / обговорення. Такі публічні консультації можуть справді організовуватися в різних місцях, таких як приміщення парламенту чи міської ради, й завчасне інформування заінтересованих осіб сприятиме ефективному плануванню ними своєї ролі та участі в процесі.
48. Як йдеться в частині 4 статті 8, «[п]ублічні консультації розпочинаються з дня оприлюднення консультаційного документу та проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень». У разі, якщо консультаційний документ та текст проекту акта оприлюднюється у вихідний день чи день державного свята, днем початку консультацій повинен бути перший робочий день після дня оприлюднення обох документів. Рекомендується відобразити це в положенні відповідним чином.
49. Врешті-решт, що стосується зберігання матеріалів публічних консультацій, які оприлюднюються на веб-сайті суб'єкта владних повноважень, згідно з частиною 5 статті 8 Законопроекту такі документи архівуються та зберігаються не менше трьох років. Цей період здається відносно коротким. Для порівняння, строк

https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiYjumA2trOAhXLhiwKHVnBYeQFgguMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fmethodology-for-public-consultation.aspx&usq=AFOjCNGJhRQ64IUw7KS0e-weZ8leouIoaA&sig2=k3JmbOx_X2SZwIsMW2IHg.

⁵³ Див. матеріали публічних консультацій, доступно на: <http://www.vie-publique.fr/forums/rub1308/formes-participation.html>.

⁵⁴ Див, наприклад, Сполучене Королівство, *Кодекс практичних правил проведення консультацій*, 2008, доступно на:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf.

⁵⁵ Див. Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, 2012, доступно на: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Prirucnik%20za%20savjetovanje.pdf>.

⁵⁶ Кодекс практичних правил проведення консультацій Сполученого Королівства як один із головних критеріїв у сфері публічних консультацій містить принцип зрозумілості обсягу та впливу, який визначається таким чином: «Консультаційні документи повинні містити зрозумілу інформацію про процес консультації, про те, що пропонується, про обсяг впливу, а також про очікувані витрати та користь від пропозиції» (для одержання додаткової інформації див. Уряд Сполученого Королівства, *Кодекс практичних правил проведення консультацій*, 2008, доступно на: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf).

⁵⁷ Див. тут і вище, виноска 43, сторінка 7 (Європейська Комісія, *Кодекс належної практики в консультаціях із заінтересованими особами*).

повноважень членів парламенту становить п'ять років⁵⁸, крім того Президент України також обирається на 5-річний строк⁵⁹. **Через це рекомендується збільшити період зберігання консультаційних документів принаймні до п'яти років. Це слугуватиме інтересам забезпечення послідовності законодавчого процесу, а також дозволить уникнути дублювання після завершення строку повноважень чинного уряду та Президента і забезпечити належний доступ наступників до матеріалів проведених консультацій.** Також рекомендується, щоб архівування матеріалів консультацій здійснювалося як в електронній, так і паперовій формі. Це забезпечить додатковий захист від втрати важливих даних і надасть можливість для доступу всіх заінтересованих осіб (в тому числі осіб з відсутнім чи обмеженим доступом до комп'ютера та онлайн-ресурсів) до консультаційних документів.

4. Форми проведення публічних консультацій

50. Згідно зі статтею 9 Законопроекту публічні консультації можуть проводитися в формі електронних консультацій, які є обов'язковими в усіх випадках, з можливістю додаткової організації «публічних обговорень», коли проект акту стосується низки питань, перелічених у частині 1 статті 11. Хоча обидві форми, з різною модальністю, широко застосовуються в державах-учасницях ОБСЄ⁶⁰, рекомендується більш відкритий характер формулювання положення для уможливлення також інших форм публічних консультацій.
51. Під час електронних консультацій використовуються нові можливості комунікаційних технологій, і вони покликані підвищити розуміння заінтересованими особами аспектів політики та якості їх участі в процесі прийняття рішень. У той же час, електронні консультації повинні забезпечувати інклюзивність процесів публічних консультацій і не повинні збільшувати ризик «цифрового бар'єру»⁶¹ в країні⁶². Також, в Україні можуть бути наявні регіони з меншим рівнем доступу до мережі Інтернет та інших електронних засобів. Через це, хоча електронні (онлайн) консультації і повинні бути обов'язковою формою публічних консультацій (частина 1 статті 10 Законопроекту), у регіонах з меншим проникненням цифрових технологій люди повинні також мати достатній доступ до інших форм публічних консультацій (таких як круглі столи, громадські слухання, конференції, фокус-групи тощо). Це дозволить ширшому спектру громадськості, в тому числі усім групам, заінтересованим у проблемах, що розглядаються, брати участь у процесі консультацій, і відповідатиме принципу участі (інклюзивності), зазначеному в пункті 3 частини 1 статті 4 Законопроекту.
52. Згідно із частиною 3 статті 10 Законопроекту «[с]уб'єкт владних повноважень забезпечує інформування щодо оприлюднення консультаційного документу та

⁵⁸ Див. статтю 76 Конституції України від 2004 року (зі змінами, внесеними в 2014 році), доступно на:

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5492/file/Ukraine_Constitution_am2014_en.pdf.

⁵⁹ Див. статтю 103 Конституції України від 2004 року (зі змінами, внесеними в 2014 році), в якій зазначено, що: «Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років». Повний текст англійською мовою Конституції України доступний на:

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5492/file/Ukraine_Constitution_am2014_en.pdf.

⁶⁰ Див., наприклад, ОЕСР, Довідковий документ з публічних консультацій, доступно на:

<https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.

⁶¹ Тобто виключення певних категорій населення, які можуть не мати доступ або не обов'язково користуються Інтернетом та новими технологіями.

⁶² Див. *тут і вище*, виноски 8, п. 10 та 25 (Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року).

проекту акта усіх заінтересованих осіб, у тому числі осіб, включених до Інформаційного реєстру заінтересованих осіб». У цьому положенні використовується вираз «забезпечує інформування», однак не зазначається, яким чином таке інформування має здійснюватися. Хоча це не становитиме проблему стосовно заінтересованих осіб, включених до Інформаційного реєстру заінтересованих осіб (стаття 13 Законопроекту), щодо яких базова контактна інформація, така як адреса електронної пошти та номер телефону, буде наявною апріорі, в Законопроекті не пояснюється, яким чином мають бути поінформовані інші заінтересовані сторони. Для забезпечення рівної участі та інклюзивності процесів публічних консультацій, рекомендується також зазначити в частині 3 статті 10, у загальних поняттях, яким чином має поширюватися відповідна інформація, наприклад: повідомлення електронною поштою, оприлюднення на веб-сайті суб'єкта владних повноважень, публікація в ЗМІ та / або офіційні листи. Більш детальні модальності поширення інформації про публічні консультації можуть додатково описуватися в іншому офіційному документі (наприклад, офіційних настановах чи зведеннях правил), що можуть доповнювати Законопроект. Крім того, згідно з частиною 1 статті 13 Законопроекту «до Інформаційного реєстру заінтересованих осіб включається інформація про заінтересованих осіб, які у своєму зверненні до суб'єкта владних повноважень заявили про бажання брати участь в публічних консультаціях». Це дає підстави вважати, що в реєстрі міститиметься лише контактна інформація заінтересованих осіб, які звернулися до нього заздалегідь. Щоб база даних заінтересованих осіб була якомога повнішою, рекомендується також передбачити певні інформаційно-роз'яснювальні заходи з боку державного органу, відповідального за ведення реєстру, для забезпечення ширшої участі.

53. Згідно з частиною 4 статті 10 Законопроекту суб'єкти владних повноважень забезпечують на своєму офіційному веб-сайті функціонування сервісу електронних коментарів до проекту акта. Такий же термін використовується в частині 1 статті 14 Законопроекту, де зазначено, що «[п]ропозиції учасників електронних консультацій надсилаються на електронну адресу, зазначену в консультаційному документі, або розміщуються у формі електронних коментарів на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень у спеціальній рубриці «Публічні консультації»». У цьому контексті незрозуміло, чи такі «електронні коментарі» публікуватимуться безпосередньо заінтересованими особами, чи розміщуватимуться компетентним суб'єктом владних повноважень. Рекомендується зазначити спосіб публікації чи розміщення таких коментарів. Частина 4 статті 10 також посилається на розміщення таких коментарів «заінтересованими особами, які пройшли відповідну ідентифікацію». Не зрозуміло, що мається на увазі під цією вимогою, зокрема, чи це передбачає лише реєстрацію користувача на веб-сайті, а не який-небудь інший процес ідентифікації. Якщо це так, рекомендується конкретизувати в статті 10 Законопроекту, що це положення стосується лише такої реєстрації, щоб процес консультацій був відкритим для всіх, хто заінтересований взяти в ньому участь.
54. Публічні консультації забезпечують можливість для подання не лише усних, а й письмових пропозицій. Як зазначено в частині 2 статті 14, «[у]часники публічного обговорення під час проведення заходів у рамках публічного обговорення надають пропозиції у письмовій формі [...]». Включивши цю вимогу, суб'єкти владних повноважень можуть виключити з процесу менш досвідчених чи менш укомплектованих персоналом заінтересованих осіб, які не зможуть підготувати

письмові зауваження заздалегідь. Як правило, можуть використовуватися звіти та стенограми обміну думками під час відкритих обговорень. Через це, хоча письмові пропозиції зрозумілим чином полегшують збирання внесків для сторони, що організовує консультації, вони не виглядають незамінними. Одним із рішень є встановлення не обов'язковості подання письмових пропозицій і включення до тексту Законопроекту обов'язку суб'єктів владних повноважень вести протоколи обговорень, що проводяться в рамках публічних консультацій, з метою забезпечення збирання також і неписьмових пропозицій.

55. Ще однією формою публічних консультацій є проведення публічних обговорень, тобто особистих обговорень із заінтересованими особами. Згідно із статтею 11 Законопроекту публічні обговорення проводяться додатково до електронних консультацій. Згідно з частиною 1 статті 11 Законопроекту передбачена низка випадків, коли суб'єкт владних повноважень може прийняти рішення про організацію публічних обговорень. Позитивним є те, що такі випадки, включають, серед іншого, акти, що стосуються основоположних прав, свобод та обов'язків громадян, а також соціального захисту та прав осіб з інвалідністю⁶³. Щоб забезпечити можливість, у разі потреби, організації публічних консультацій також у зв'язку з іншими питаннями, рекомендується доповнити частину 1 статті 11, передбачивши можливість організації публічних обговорень також у інших випадках, коли відповідні суб'єкти владних повноважень вважають, що такі обговорення можуть сприяти вдосконаленню запропонованого проекту акта.
56. В обох випадках, тобто при проведенні електронних консультацій та під час публічних обговорень, згідно з частиною 5 статті 14 Законопроекту не підлягають оприлюдненню анонімні пропозиції, а також ті, що містять ненормативну лексику. Хоча неприйнятність пропозицій, що містять ненормативну лексику, є повністю зрозумілою, подібне ставлення до анонімних пропозицій здається надмірним. Можуть мати місце випадки, коли особи, які надають зауваження, не бажають розкривати свою особу, ймовірно, через страх помсти чи переслідування. Таким чином, анонімність пропозиції не повинна перешкоджати її публікації, за умови, що вона стосується теми консультацій. Через це рекомендується обмежити неприйнятність пропозицій для оприлюднення лише випадками, коли такі пропозиції містять ненормативну лексику чи не стосуються теми консультації.

5. Обмеження публічних консультацій

57. Згідно з частиною 6 статті 1 Законопроекту положення закону не поширюються на підготовку проектів актів, що містять інформацію з обмеженим доступом. Як йшлося в п. 25 вище, в Законопроекті відсутнє юридичне визначення терміну «інформація з обмеженим доступом». У принципі, такі обмеження повинні застосовуватися лише в надзвичайних і повністю виправданих випадках. Насправді, нехтування консультативною стадією в законодавчому процесі може мати суттєві недоліки⁶⁴. Щоб не допустити можливого зловживання таким

⁶³ Включення вимоги щодо проведення публічних обговорень додатково до електронних консультацій у випадках, коли проект акта стосується прав людей з інвалідністю, відповідає Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (ратифікованої Верховною Радою України 16 грудня 2009 року), згідно з якою: «Під час розробки й застосування законодавства й стратегій, спрямованих на виконання цієї Конвенції, і в рамках інших процесів ухвалення рішень з питань, що стосуються осіб з інвалідністю, держави-учасниці тісно консультуються з особами з інвалідністю, зокрема дітьми з інвалідністю, й активно залучають їх через організації, що їх представляють» (частина 3 статті 4 Конвенції).

⁶⁴ Див. тут і вище, виноска 2, сторінка 28 (Група Манделькерна за краще регулювання, Кінцевий звіт, листопад 2001 року).

положенням з боку суб'єктів владних повноважень, **ще раз рекомендується більш точно визначити, що мається на увазі під актами, які містять «інформацію з обмеженим доступом», і які звільняються від публічних консультацій** (наприклад, відомості, пов'язані з питаннями державної безпеки). У разі, якщо термін «інформація з обмеженим доступом» вже визначений у іншому нормативно-правовому акті, рекомендується включити відповідне посилання на такий акт.

58. Ще один виняток щодо обов'язку організації публічних консультацій міститься в статті 16 Законопроекту. На основі цього положення суб'єкт владних повноважень може застосувати процедуру прийняття рішень у терміновому порядку, і відповідно не проводити публічні консультації, при розробці проектів актів з питань надзвичайних ситуацій, військового стану чи з питань проведення антитерористичних заходів. Позитивним є те, що в Законопроекті чітко окреслені типи актів, щодо яких може застосовуватися така прискорена процедура. У той же час, антитерористичні заходи, зважаючи на їх потенціал посягати на права людини та фундаментальні свободи, повинні все ж підлягати публічним консультаціям. Будь-який тимчасовий відступ у цій сфері є можливим, однак лише в разі надзвичайної ситуації. Через це рекомендується відзначити в Законопроекті винятковий характер прийняття рішень з питань проведення антитерористичних заходів у терміновому порядку, і передбачити можливість цього лише у випадку надзвичайної ситуації. Крім того, оскільки правила та вимоги щодо застосування прискореної законодавчої процедури передбачені в Конституції України, розробники закону повинні забезпечити відповідність формулювання статті 16 Конституції України⁶⁵.
59. Крім того, хоча в Законопроекті передбачений обов'язок суб'єктів владних повноважень надавати інформацію про необхідність прийняття проекту акта в терміновому порядку, в ньому відсутня будь-яка форма механізму перегляду, що б дозволяв перевіряти, в подальшому, чи застосування термінового порядку було фактично виправданим⁶⁶. Через це рекомендується передбачити таку процедуру перегляду, що б проводилася незалежним органом, наприклад, компетентним судом, яка могла б, залежно від конкретної ситуації, в перспективі навіть призводити до скасування закону. В разі, якщо така процедура перегляду визначена в українському законодавстві, в Законопроект слід включити посилання на таке законодавство.

6. Зворотний зв'язок, оцінка та моніторинг

60. Публічні консультації повинні бути процесом, орієнтованим на результати, і забезпечувати реальну можливість для всіх заінтересованих осіб чинити фактичний вплив на політику, законодавство, рішення або інші державні акти чи програми, що ухвалюються⁶⁷. Одним із важливих елементів орієнтованого на результати характеру публічних консультацій є обов'язок суб'єктів владних

⁶⁵ Див. статтю 106, частини 20–21, де зазначено, що Президент приймає рішення про введення в Україні воєнного чи надзвичайного стану з наступним затвердженням Верховною Радою (частина 31 статті 85); правовий режим воєнного і надзвичайного стану визначається виключно законами України (частина 19 статті 92), Конституція України від 2004 року (зі змінами, внесеними в 2014 році), доступно на: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5492/file/Ukraine_Constitution_am2014_en.pdf.

⁶⁶ Див. *тут і вище*, виноска 8, п. 21 (*Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від 2015 року*).

⁶⁷ Див. *там же*, п. 4.

повноважень забезпечувати зворотний зв'язок щодо процесу консультацій та їх результату. Це прямо передбачено Орхуською Конвенцією, в якій йдеться про те, що «[к]ожна зі Сторін забезпечує, щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати участі громадськості»⁶⁸. Приклад держав-учасниць ОБСЄ показує, що забезпечення зворотного зв'язку з особами, які надали свої пропозиції, сприяє розбудові довіри в рамках процесу консультацій і підвищує мотивацію щодо участі⁶⁹. У такому підході також враховується той факт, що заінтересовані особи, як правило, витрачають свій час, людські та фінансові ресурси для участі в процесах публічних консультацій.

61. Через це позитивним є те, що в Законопроекті міститься обов'язок відповідних суб'єктів владних повноважень готувати узагальнену інформацію про пропозиції, що надійшли за результатами публічної консультації (пункт 4 частини 2 статті 15 Законопроекту), яка підлягає оприлюдненню не пізніше ніж через 15 днів після завершення публічних консультацій. Це відповідає належній міжнародній практиці, в тому числі Настановам ОЕСР щодо публічних онлайн-консультацій⁷⁰. Тим не менше, є кілька аспектів, що регулюються статтею 15, до яких доцільно внести певні зміни.
62. Разом з обов'язком забезпечувати зворотний зв'язок щодо всіх поданих зауважень, суб'єкти владних повноважень повинні запровадити механізм моніторингу для оцінки відповідності процесу консультацій обов'язковим стандартам щодо забезпечення ефективної участі громадськості та звітування про результати перед громадськістю. В частині 1 статті 17 Законопроекту міститься вимога щодо здійснення моніторингу публічних консультацій: «Суб'єкт владних повноважень здійснює моніторинг процесу проведення публічних консультацій. Щорічний звіт про результати моніторингу оприлюднюється на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень». Міжнародні стандарти також рекомендують проведення моніторингу визначеним незалежним органом (наприклад, Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини). **Таким чином, рекомендується доповнити моніторинг, що проводиться виконавчими та законодавчими органами самостійно, можливістю проведення додаткового моніторингу незалежним органом (наприклад, Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини).**
63. Моніторинг процесу публічних консультацій повинен бути зосереджений не лише на наявних положеннях та процедурах, а й на аналізі їх реалізації⁷¹. Під час такого аналізу повинна враховуватися рівна участь різних груп заінтересованих осіб (за статтю, віком, приналежністю, спроможністю та регіоном), а також повинно чітко зазначатися, які пропозиції були прийняті, а які ні⁷². Рекомендується передбачити, щоб до річних звітів щодо результатів моніторингу включалася вся така інформація згідно з частиною 1 статті 17 Законопроекту.

⁶⁸ Див. *тут і вище*, виноска 7 (Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН), *Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля* («Орхуська Конвенція»).

⁶⁹ Див. Державна канцелярія Австрії, *Стандарти участі громадськості. Рекомендації щодо належної практики*, 2008, доступно на: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf, і Vlada Republike Hrvatske, Ured za Udruge, *Smjernice za primjenu kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, 2010. Доступно на: https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf.

⁷⁰ Див. *тут і вище*, примітка 22, пункт 6 (ОЕСР, *Настанови щодо публічних онлайн-консультацій*).

⁷¹ Див. *тут і вище*, п. 30.

⁷² Там же. Див. також: ОЕСР, *Настанови щодо публічних онлайн-консультацій*, доступно на: <http://www.oecd.org/about/civil-society/guidelinesforonlinepublicconsultation.htm>.

7. Відповідальність за порушення

64. Стаття 19 Законопроекту передбачає відповідальність за порушення процедури проведення публічних консультацій, а також визначає, що розгляд проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, відкладається до проведення відповідних консультацій. Головною слабкістю цього положення є те, що в ньому не визначено, який орган відповідає за прийняття рішень у таких випадках, а також не окреслена відповідна процедура. Брак конкретики може завадити належному виконанню положень Законопроекту. Функція контролю повинна виконуватися незалежним органом, наприклад, судом. Суди можуть також слугувати гарантими належного проведення публічних консультацій. Наприклад, у Хорватії Конституційний Суд може проголошувати закони неконституційними в разі, якщо вони були прийняті без дотримання демократичних процедур, у тому числі публічних консультацій. **Щоб забезпечити належне виконання цього положення, рекомендується визначити орган, відповідальний за виконання положень статті 19, а також відповідну процедуру.**
65. Частиною 3 статті 19 Законопроекту передбачена адміністративна відповідальність посадових осіб суб'єктів владних повноважень, які відповідають за проведення публічних консультацій, за порушення вимог закону. У положенні, однак, не пояснюється, що розуміється під «адміністративною відповідальністю». Згідно із загальноприйнятим стандартом – *немає злочину без наперед установленого закону* – для того, щоб передбачати відповідальність, законом має бути визначене покарання. Будь-які покарання повинні бути пов'язані з певними діями. Таким чином, рекомендується уточнити, на які адміністративні покарання посилається частина 3 статті 19 (наприклад, посилення на положення іншого законодавчого акта, де така адміністративна відповідальність посадових осіб описується більш детально), і хто повинен підпадати під її дію – посадові особи, які розробили закон, чи посадові особи, відповідальні за організацію публічних консультацій. Ще одним проблемним питанням є те, що такі посадові особи можуть діяти за вказівкою вищих посадових осіб. Крім того, викликає сумніви можливість притягнення до відповідальності посадових осіб, таких як міністри, за порушення вимог щодо проведення публічних консультацій. Ця проблема повинна бути обговорена і повторно розглянута розробниками Законопроекту. Врешті-решт, у цьому положенні повинно також визначитися, який орган повинен відповідати за оцінку можливого недотримання вимог Законопроекту (бажано, щоб це здійснював компетентний адміністративний суд).
66. Врешті-решт, хоча в Законі йдеться про адміністративну відповідальність за порушення закону, в ньому не зазначаються інші можливі наслідки непроведення публічних консультацій, такі як скасування закону судом чи принаймні повторний розгляд законопроекту. Розробники закону можуть розглядати це як альтернативу або додатковий наслідок у випадках, коли незалежний орган визнав, що законопроект був прийнятий з порушенням встановленої процедури (включаючи публічні консультації); див. також п. 64 вище про роль Конституційного суду Хорватії в цьому відношенні.

8. Заключні зауваження

8.1 Прикінцеві положення

67. Що стосується прикінцевих положень, позитивним є те, що в Законопроекті зроблене пряме посилання на розробку підзаконних актів для сприяння в реалізації його положень. У той же час, може бути доцільним підготувати перелік усіх підзаконних актів та інших відповідних документів, що можуть доповнювати Законопроект, з конкретним і реалістичним графіком прийняття. Такий пакет підзаконних актів і документів було б ідеально ухвалити разом із Законопроектом.

8.2. Гендерно нейтральна мова законодавства

68. Приємно відзначити, що в цілому законотворча техніка та мова, використані в Законопроекті, є гендерно нейтральними. Однак, у декількох окремих положеннях все ще використовується переважно чоловічий рід. Це не відповідає міжнародній практиці, згідно з якою мова нормативно-правових актів має бути нейтральною щодо гендерних ознак, тобто стосуватися рівною мірою осіб обох статей. Якщо причиною не є некоректний переклад, слід переглянути відповідні положення, доповнивши іменники чоловічого роду, такі як «учасник»⁷³, «громадянин»⁷⁴, «представник»⁷⁵, «іноземець»⁷⁶ та «член парламенту»⁷⁷, їх еквівалентами в жіночому роді.

8.3. Оцінка учасницького підходу, фінансування та впливу

69. Згідно з відповідними зобов'язаннями в рамках ОБСЄ, закони повинні ухвалюватися в результаті «[...] відкритого процесу, що відображає волю народу [...]» (Московський документ ОБСЄ від 1991 року, п. 18.1). У випадках, що стосуються законодавства з питань публічних консультацій, такий відкритий, учасницький підхід має ще більшу важливість. Публічні обговорення і відкриті та інклюзивні дебати сприяють розумінню заінтересованими особами різноманітних факторів і підвищують довіру до ухваленого законодавства. Особливо у сфері публічних консультацій, однією з основних передумов успішності цього процесу є розбудова культури участі. Текст Законопроекту, таким чином, повинен бути широко обговорений з ключовими заінтересованими сторонами, а також широкою публікою, в тому числі вразливими та маргіналізованими групами.
70. Органи державної влади повинні також забезпечити достатнє фінансування заходів з проведення публічних консультацій. Крім того, зміцнення зв'язків між урядом та громадянами вимагає як фінансових, так і людських ресурсів. Окрім фінансових ресурсів, таким чином, важливо, щоб суб'єкти, відповідальні за організацію публічних консультацій, були достатньо укомплектовані персоналом для організації консультацій; вони також повинні мати змогу забезпечувати необхідне навчання відповідального персоналу. Обидва ці елементи є життєво важливими для забезпечення ефективної реалізації Законопроекту. Через це

⁷³ Див. частину 1 статті 5, пункт 3 частини 2 статті 15, частину 2 статті 18 Законопроекту.

⁷⁴ Див. частину 1 статті 8, пункти 1 та 2 частини 1 статті 5, пункт 1 частини 1 статті 11 Законопроекту.

⁷⁵ Див. пункт 3 частини 2 статті 6, пункт 1 частини 2 статті 11, частину 2 статті 13 Законопроекту.

⁷⁶ Див. пункт 1 частини 1 статті 5 Законопроекту.

⁷⁷ Див. пункт 2¹ частини 3 статті 20 Законопроекту.

рекомендується забезпечити виділення достатніх фінансових та людських ресурсів для ефективної організації та проведення процесу консультацій.

71. Крім того, важливо, щоб перед ухваленням будь-якого нового законодавства, в тому числі законодавства, що регулює сферу публічних консультацій, посадові особи та інші заінтересовані особи проводили повну оцінку впливу, в тому числі оцінку гендерного та соціального впливу, зосереджуючи увагу на впливі таких законів на корінне населення та меншини, в тому числі циганські та інші етнічні, мовні чи релігійні меншини, або внутрішньо переміщених осіб.

[КІНЕЦЬ ТЕКСТУ]

ДОДАТОК:

Проект

ЗАКОН
Про публічні консультації

Стаття 1. Предмет правового регулювання і сфера дії Закону

1. Цей Закон визначає порядок проведення публічних консультацій під час підготовки проектів нормативно-правових актів, документів державної і регіональної політики та з питань місцевого значення (концепцій, стратегій, програм, планів заходів, що готуються на їх виконання тощо) (далі – проект акта) суб'єктами владних повноважень з метою врахування громадської думки для збалансування публічних та приватних інтересів на принципах, визначених цим Законом.

2. Суб'єктами владних повноважень у розумінні цього Закону є:

- 1) Президент України та Верховна Рада України;
- 2) Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- 3) місцеві органи виконавчої влади;
- 4) органи влади Автономної Республіки Крим;
- 5) органи місцевого самоврядування;
- 6) державні колегіальні органи;
- 7) Національний банк України.

3. Публічні консультації щодо проектів актів Президента України можуть проводитися з урахуванням особливостей проведення публічних консультацій, визначених актами Президента України.

4. Проведення публічних консультацій Верховною Радою України щодо проектів актів, внесених народними депутатами України, здійснюється з урахуванням особливостей їх проведення, визначених Регламентом Верховної Ради України та Законом України "Про комітети Верховної Ради України".

5. Порядок організації проведення публічних консультацій центральними та місцевими органами виконавчої влади відповідно до вимог цього Закону визначається Кабінетом Міністрів України.

6. Положення цього Закону не поширюються на підготовку проектів актів, що містять інформацію з обмеженим доступом.

7. Підготовка проектів актів, які є регуляторними актами, здійснюється відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

8. Положення цього Закону не поширюються на правовідносини, пов'язані з внесенням місцевої ініціативи, проведенням громадських слухань, загальних зборів громадян, місцевих референдумів, передбачених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також на правовідносини, пов'язані з забезпеченням доступу до інформації про використання публічних коштів відповідно до Закону України "Про відкритість використання публічних коштів".

Стаття 2. Завдання Закону

1. Завданнями Закону є:

1) забезпечення прозорості та підзвітності діяльності суб'єктів владних повноважень під час прийняття рішень;

2) забезпечення участі громадськості та інших заінтересованих осіб в процесі підготовки проектів актів;

3) підвищення якості та легітимності рішень, які розробляються та схвалюються суб'єктами владних повноважень.

Стаття 3. Законодавство у сфері публічних консультацій

1. Проведення публічних консультацій регулюється Конституцією України, цим Законом, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та іншими нормативно-правовими актами.

Стаття 4. Принципи публічних консультацій

1. Публічні консультації проводяться на основі принципів належного урядування, зокрема:

1) верховенства права;

2) законності;

3) участі;

4) прозорості;

5) підзвітності та зворотнього зв'язку;

6) доступності;

7) ефективності.

Стаття 5. Учасники публічних консультацій

1. Учасниками публічних консультацій є:

- 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства;
- 2) об'єднання громадян, громадські спілки;
- 3) професійні спілки та їх об'єднання;
- 4) організації роботодавців та їх об'єднання;
- 5) благодійні і релігійні організації;
- 6) органи місцевого самоврядування та їх асоціації;
- 7) органи самоорганізації населення;
- 8) невідприємницькі товариства і установи;
- 9) суб'єкти господарювання, їх об'єднання, саморегулювні організації.

2. Під час проведення публічних консультацій суб'єкт владних повноважень повинен забезпечити інформування громадськості та інших осіб, на яких вплине прийнятий акт, які братимуть участь у його реалізації, а також які є фахівцями з відповідних питань (далі – заінтересовані особи).

Стаття 6. Права та обов'язки суб'єктів владних повноважень у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій

1. Організацію та проведення публічних консультацій здійснює суб'єкт владних повноважень, що є розробником проекту акта.

2. Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний:

- 1) забезпечити зрозумілість змісту матеріалів публічних консультацій;
- 2) сприяти доступу усіх заінтересованих осіб до матеріалів публічних консультацій;
- 3) сприяти участі у публічних консультаціях представників заінтересованих осіб;
- 4) визначити достатній час для підготовки та подання пропозицій до проекту акта;
- 5) сприяти участі заінтересованих осіб в процесі підготовки проектів актів та забезпечити ефективні форми проведення консультацій;
- 6) створити організаційні умови для проведення публічних консультацій;
- 7) звітувати про результати проведення публічних консультацій.

Стаття 7. Права та обов'язки заінтересованих осіб у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій

1. Права заінтересованих осіб під час проведення публічних консультацій:

- 1) пропонувати суб'єкту владних повноважень ініціювати розробку проектів актів;

2) подавати суб'єкту владних повноважень пропозиції з обговорюваних проектів актів у порядку, встановленому статтею 14 цього Закону;

3) отримувати від суб'єктів владних повноважень, посадових осіб цих органів відомості та інформацію, необхідну для участі в публічних консультаціях (матеріали публічних консультацій), за винятком інформації з обмеженим доступом;

4) здійснювати моніторинг за процесом підготовки та прийняття суб'єктами владних повноважень проектів актів.

2. Заінтересовані особи під час участі у публічних консультаціях зобов'язані надавати суб'єкту владних повноважень достовірну інформацію.

Стаття 8. Порядок проведення публічних консультацій

1. Суб'єкт владних повноважень проводить публічні консультації у такому порядку:

1) складає консультаційний документ відповідно до вимог частини другої цієї статті та оприлюднює його на своєму офіційному веб-сайті та у разі необхідності в інший прийнятний спосіб;

2) приймає пропозиції до проекту акта та оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті;

3) розглядає пропозиції;

4) оприлюднює звіт за результатами проведення публічних консультацій та доопрацьований проект акта на своєму офіційному веб-сайті.

2. Консультаційний документ має містити:

1) найменування суб'єкта владних повноважень, який проводить публічні консультації;

2) форму проведення публічних консультацій;

3) назву проекту акта, винесеного на публічне обговорення;

4) опис проблеми, на розв'язання якої спрямований проект акта;

5) заінтересовані особи;

6) можливі наслідки для заінтересованих осіб у разі прийняття відповідного акта;

7) форми та строки проведення публічних консультацій;

8) електронну (поштову) адресу, строк і форму подання письмових пропозицій;

9) формат подання пропозицій;

10) прізвище, ім'я уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, відповідальної за проведення консультацій, контактну інформацію;

11) строк і спосіб оприлюднення результатів проведення публічних консультацій.

3. Разом з консультаційним документом оприлюднюється проект акта.

4. Публічні консультації розпочинаються з дня оприлюднення консультаційного документу та проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень.

5. Матеріали публічних консультацій, оприлюднені на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень архівуються та зберігаються не менше трьох років.

Стаття 9. Форми проведення публічних консультацій

1. Публічні консультації проводяться у формі:

1) електронних консультацій шляхом оприлюднення консультаційного документа та проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій і зауважень;

2) публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів (круглих столів, громадських слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій тощо).

Стаття 10. Особливості проведення електронних консультацій

1. Електронні консультації є обов'язковою формою проведення публічних консультацій.

2. Електронні консультації проводяться шляхом оприлюднення суб'єктом владних повноважень консультаційного документу та проекту акта у спеціальній рубриці “Публічні консультації” на своєму офіційному веб-сайті.

3. Суб'єкт владних повноважень забезпечує інформування щодо оприлюднення консультаційного документа та проекту акта усіх заінтересованих осіб, у тому числі осіб, включених до Інформаційного реєстру заінтересованих осіб.

4. Суб'єкт владних повноважень забезпечує на своєму офіційному веб-сайті у спеціальній рубриці “Публічні консультації” функціонування сервісу електронних коментарів до проекту акта. Електронні коментарі до проекту акта можуть надавати заінтересовані особи, які пройшли відповідну ідентифікацію.

Стаття 11. Особливості проведення публічного обговорення

1. Публічне обговорення проводиться додатково до електронних консультацій за рішенням суб'єкта владних повноважень, якщо проект акта:

1) стосується основоположних прав, свобод та обов'язків громадян;

2) стосується соціального захисту та прав осіб з обмеженими можливостями;

3) стосується інтересів територіальних громад, здійснення повноважень органів місцевого самоврядування;

4) стосується фінансування та правового статусу об'єднань громадян, громадських спілок, інших непідприємницьких товариств;

5) визначає стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі в проектах державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішеннях стосовно їх виконання);

6) передбачає надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання, об'єднань громадян, громадських спілок, інших невідприємницьких товариств;

7) впливає на стан навколишнього природного середовища, екологічну, біологічну і генетичну безпеку.

2. Форми проведення публічного обговорення визначаються з урахуванням того, що до таких консультацій мають бути залучені заінтересовані особи, а також забезпечено їх вільний доступ до процесу публічних консультацій.

2. Публічне обговорення передбачає:

1) оприлюднення інформації про публічне обговорення та/або розсилання визначеним представникам заінтересованих осіб запрошення взяти участь у публічному обговоренні не пізніше ніж за три робочих дні до дати його проведення, до якого обов'язково має бути додано консультаційний документ;

2) проведення публічних заходів;

3) підготовка за результатами проведення публічного обговорення протоколу та його оприлюднення на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень не пізніше десяти робочих днів з дня проведення публічного обговорення.

Стаття 12. Строки проведення публічних консультацій

1. Строки проведення публічних консультацій визначаються суб'єктом владних повноважень.

2. Загальний строк проведення публічних консультацій становить не менше 15 календарних днів з моменту оприлюднення консультаційного документу та проекту акта, якщо інше не передбачено законом, та може бути збільшений з огляду на складність проекту акта та необхідність проведення публічного обговорення.

Стаття 13. Інформаційний реєстр заінтересованих осіб

1. Суб'єкт владних повноважень веде Інформаційний реєстр заінтересованих осіб, який розміщується на офіційному веб-сайті, до якого включається інформація про заінтересованих осіб, які у своєму зверненні до суб'єкта владних повноважень заявили про бажання брати участь в публічних консультаціях.

2. У Інформаційному реєстрі містяться відомості про прізвище, ім'я, по батькові особи, найменування організації, електронну адресу, сферу діяльності організації та контактна інформація (електронна адреса, засоби телефонного зв'язку), прізвище, ім'я, по батькові її представників.

3. Суб'єкт владних повноважень надсилає консультаційний документ та інші матеріали публічних консультацій щодо проекту акта усім заінтересованим особам, що включені до Інформаційного реєстру.

5. З метою підтримання Інформаційного реєстру в актуальному стані суб'єкт владних повноважень забезпечує періодичне оновлення відомостей Інформаційного реєстру заінтересованих осіб.

Стаття 14. Подання пропозицій до проектів актів

1. Пропозиції учасників електронних консультацій надсилаються на електронну адресу, зазначену в консультаційному документі або розміщуються у формі електронних коментарів на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень у спеціальній рубриці "Публічні консультації".

2. Учасники публічного обговорення під час проведення заходів у рамках публічного обговорення надають пропозиції у письмовій формі, які додаються до протоколу.

3. Учасники публічних консультацій під час подання пропозицій зазначають своє прізвище, ім'я, по батькові, найменування і контактну інформацію (електронну адресу, засоби телефонного зв'язку).

4. Отримані пропозиції із зазначенням автора оприлюднюються на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень не пізніше трьох робочих днів з дня їх отримання.

5. Не підлягають оприлюдненню та розгляду анонімні пропозиції, а також ті, що містять ненормативну лексику.

6. Пропозиції, що надійшли під час публічних консультацій вивчаються та аналізуються.

7. На розгляд пропозицій, що надійшли під час публічних консультацій не поширюються вимоги Закону України "Про звернення громадян".

Стаття 15. Звіт за результатами проведення публічних консультацій

1. За результатами публічних консультацій суб'єкт владних повноважень готує звіт, до якого включається інформація про всі заходи, проведені в рамках публічних консультацій.

2. У звіті за результатами публічних консультацій зазначаються:

1) найменування суб'єкта владних повноважень, який проводив публічну консультацію;

2) назва проекту акта, щодо якого проводилася публічна консультація;

3) інформація про учасників публічної консультації;

4) узагальнена інформація про пропозиції, що надійшли до суб'єкта владних повноважень за результатами публічної консультації;

5) узагальнена інформація про врахування пропозицій учасників публічної консультації з обґрунтуванням прийнятого рішення і причин неврахування пропозицій та зауважень.

3. Звіт про результати публічних консультацій та доопрацьований за результатами їх проведення проект акта суб'єкт владних повноважень в обов'язковому порядку оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті у спеціальній рубриці "Публічні консультації" не пізніше п'ятнадцяти робочих днів після дня завершення публічних консультацій.

4. Індивідуальні відповіді щодо результатів розгляду пропозицій не надаються та не надсилаються.

Стаття 16. Прийняття рішень у терміновому порядку

1. Суб'єкт владних повноважень може розробляти проекти актів у терміновому порядку з питань надзвичайних ситуацій, військового стану чи з питань проведення антитерористичних заходів без проведення публічних консультацій за умови дотримання вимог частин другої, третьої цієї статті.

2. Інформація щодо необхідності прийняття проектів актів в терміновому порядку без проведення публічних консультацій, а також та текст, прийнятого акта оприлюднюється у день прийняття такого акта шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень та/або поширення через засоби масової інформації.

3. Обґрунтування необхідності прийняття акта в терміновому порядку без публічних консультацій доводиться до відома громадськості та інших заінтересованих осіб не пізніше п'яти робочих днів після прийняття такого рішення шляхом розміщення такої інформації на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень та/або поширення через засоби масової інформації.

Стаття 17. Моніторинг проведення публічних консультацій

1. Суб'єкт владних повноважень здійснює моніторинг процесу проведення публічних консультацій. Щорічний звіт про результати моніторингу оприлюднюється на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень.

Стаття 18. Координація проведення суб'єктом владних повноважень публічних консультацій

1. Проведення публічних консультацій забезпечують структурні підрозділи суб'єктів владних повноважень, що розробляють проекти актів.

2. Для координації проведення публічних консультацій, забезпечення постійної взаємодії із заінтересованими особами та учасниками публічних консультацій, суб'єкт владних повноважень визначає структурний підрозділ або відповідальну особу.

Стаття 19. Відповідальність за порушення порядку проведення публічних консультацій

1. Розгляд проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, відкладається до проведення відповідних консультацій за винятком рішень, прийнятих у терміновому порядку з дотримання вимог статті 16 цього Закону.

2. Порушення процедури проведення публічних консультацій, визначеної цим Законом, може бути підставою для перегляду та внесення змін до прийнятого акта уповноваженим суб'єктом владних повноважень.

3. Посадові особи суб'єктів владних повноважень, які відповідають за проведення публічних консультацій, несуть дисциплінарну відповідальність за порушення вимог цього Закону.

Стаття 20. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування.

2. У випадку, якщо у суб'єкта владних повноважень відсутній офіційний веб-сайт до моменту його створення, інформація про проведення публічних консультацій розміщується на іншому офіційному веб-сайті, що використовується суб'єктом владних повноважень для цих цілей.

3. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) частину першу статті 16 після пункту 2 Закону України "Про комітети Верховної Ради України" (Відомості Верховної Ради України, 2006 р., № 17, ст. 146) доповнити новим пунктом 2¹ такого змісту:

"2¹) проводити публічні консультації щодо проектів законів, внесених до Верховної Ради народними депутатами, в порядку, встановленому Законом України "Про публічні консультації";";

2) частину третю статті 93 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України" (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 14 - 17, ст. 133; 2012 р., № 9, ст. 63; 2014 р., № 11, ст. 132; 2014 р., № 20-21, ст. 723) доповнити абзацом другим такого змісту:

" Після надходження до головного комітету законопроекту, внесеного до Верховної Ради народним депутатом України, у разі непроведення публічних консультацій щодо такого законопроекту під час його розробки, текст законопроекту апарат Верховної Ради України не пізніше ніж через три робочі дні оприлюднює на своїй веб-сторінці на офіційному веб-сайті Верховної Ради України для проведення публічних консультацій з громадськістю в порядку, встановленому Законом України "Про публічні консультації".

У зв'язку з цим частини третю – сьому вважати відповідно частинами четвертою – восьмою;

3) частину четверту статті 41 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 20-21, ст. 190; 2014 р., № 22, ст. 816) викласти в такій редакції:

"Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій виносяться на громадське обговорення у порядку, визначеному Законом України "Про публічні консультації".

3. Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня опублікування цього Закону:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом.