



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа

Програма РАДА: ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ПІДЗВІТНІСТЬ, ДЕМОКРАТИЧНЕ ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО

## Аналітична записка

### Публічні консультації як частина законотворчого процесу

Державна політика це комплекс заходів органів публічної влади, спрямованих на вирішення певної суспільної проблеми, з метою досягнення балансу інтересів заінтересованих сторін (стейкхолдерів). Передусім державна політика є процесом цілепокладання та цілевиконання, де ключовим є вирішення певної проблеми, яка є причиною ухвалення такої політики. Проте в кожній суспільній проблемі є групи осіб/групи інтересів, на яких вона безпосередньо впливає, заінтересовані сторони (стейкхолдери), і завданням державної політики є балансування їх інтересів. Жодне рішення державної політики не має ухвалюватися без врахування інтересів стейкхолдерів, оскільки це призводить до соціальної нестабільності.

#### Цикл державної політики включає в себе наступні етапи:

- Проблема (її формулювання з точки зору позицій стейкхолдерів, та визначення її основних характеристик: гострота, масштабність тощо. На цьому етапі передбачено написання Зеленої Книги <sup>1</sup>);
- Порядок денний (на цьому етапі визначаються, які проблеми є важливіші/нагальніші для вирішення);
- Розробка політики (розробник політики визначає варіанти усунення/пом'якшення проблеми, консультуючись зі стейкхолдерами, а також ризики/ наслідки впровадження тих чи інших заходів для її вирішення);
- Вибір політики (на даному етапі обирається кращий варіант вирішення проблеми та розробляється Біла Книга до законопроекту<sup>2</sup>);
- Планування політики (розробка плану заходів щодо подальшої діяльності: бюджету, плану заходів інформування стейкхолдерів та громадськості тощо);
- Впровадження (імплементация політики);
- Оцінювання (розробник політики оцінює, чи була вирішена проблема);
- Рішення щодо продовження (приймається рішення стосовно подальших дій).

<sup>1</sup> Зелена Книга – аналітичний документ, який має на меті ініціювати громадське обговорення та розпочати процес консультацій з певної тематики. Зелена Книга має включати аналіз проблеми, її причин та наслідків

<sup>2</sup> Біла Книга – це документ аналітичний документ, що описує завдання та логіку дій Уряду в певній галузі державної політики (policy), створений для публічного обговорення із громадськістю і стейкхолдерами (заінтересованими сторонами) та подальшого впровадження органами виконавчої влади. Білі Книги публікуються як розпорядчі документи та можуть включати коротку версію законопроекту, який планується прийняти.

Однією з особливостей державної політики є можливість вирішити певну суспільну проблему через застосування засобів та інструментів, що є в розпорядженні органів державної влади. Одним з таких інструментів є **закон**. *Закон є не тільки засобом легалізації певного обраного політичного курсу, а і його легітимації.*

Проте на сьогодні **закон не завжди є ефективним засобом реалізації державної політики**, що виявляється у неможливості його виконання. Це викликано низкою причин:

1. Відсутність консультацій зі стейкхолдерами на етапі «донормопроекування»: законотворець/розробник політики виносить на обговорення стейкхолдерів **не проблему, не варіант вирішення** з необхідними поясненнями та обґрунтуваннями, а вже оформлений проект акту, що суттєво звужує поле для дискусій. Таким чином альтернативні підходи до вирішення проблем не те, що не аналізуються, а навіть не артикулюються як такі;
2. Низька якість пояснювальних записок, які подаються до законопроекту: відсутність у ній інформації про проблему, обґрунтування вибору даного варіанту, відсутність фінансово-економічного обґрунтування («фінансово-економічного обґрунтування не потребує») тощо;
3. «Законодавчий спам»: внесення до Верховної Ради України надмірної кількості неякісних законопроектів, що хаотизує роботу парламенту та суттєво погіршує її якість;
4. Часткове виконання контрольних функцій парламентом. Метою контрольних функцій парламенту є не тільки інструментальне забезпечення балансу повноважень гілок влади, а і контроль за якістю ухвалюваних рішень, зокрема в цьому випадку контроль за виконанням законів (Відповідно до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про Комітети Верховної Ради України» комітети парламенту мають виконувати ряд завдань, пов'язаних з реалізацією їх функцій в частині аналізу підзаконних актів, що ухвалюються в розвиток законодавчих норм. Поза увагою залишаються: управлінські, фінансові труднощі, ефективність реалізації закону як способу вирішення певної суспільної проблеми; вплив законопроекту на інтереси стейкхолдерів, судова практика застосування відповідних норм тощо.

Наразі участь стейкхолдерів у процесі нормопроекування реалізується у наступних формах: участь у всенародному обговоренні, звернення громадян до суб'єктів законодавчої ініціативи, комітетські, парламентські слухання; можливість участі у допоміжних органах та робочих групах.

Як бачимо, на обговорення для стейкхолдерів виноситься не проблема, можливі шляхи її вирішення та ймовірні впливи, а вже готовий документ – проект закону. Дана ситуація суттєво звужує бачення проблематики, що призводить до низької якості ухвалюваного рішення.

Важливо, перейти від обговорення проектів нормативних актів до обговорення суспільних проблем, на вирішення / пом'якшення яких вони спрямовані. Частими є випадки, коли проблематика стосується іншого предмету, ніж визначено законопроектом та

супровідними документами до нього. Тому потрібно залучати стейкхолдерів до консультацій на етапі ідентифікації самих проблем.

Тож постає питання: яким чином впровадити публічні консультації як обов'язковий елемент законотворчого процесу?

Наразі питання інституціоналізації проведення публічних консультацій зі стейкхолдерами викликає дискусію в експертному середовищі та має переваги та недоліки.

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"><li>- посилення інформування громадськості про процес ухвалюваних рішень</li><li>- легітимація ухвалених рішень</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- зобов'язуюча норма для суб'єкта законодавчої ініціативи імовірно надасть нормі директивного характеру</li><li>- недостатня ресурсна спроможність суб'єкта законодавчої ініціативи для проведення публічних консультацій</li></ul>

Можливим є 3 способи правового врегулювання публічних консультацій для суб'єктів законодавчої ініціативи:

#### 1. Як частина Регламентів відповідних інституцій

Вимогу про порядок проведення публічних консультацій та порядок їх проведення можна запровадити в Регламентах окремих органів влади на етапах, що передують безпосередньому «випишуванню норм» (визначення проблеми, розгляд різних варіантів її вирішення, прогнозування їхніх впливів, обрання кращого варіанту, розробка політики), а також на етапі оцінювання політики (чи / якою мірою вирішена проблема?) та перегляду політики (які подальші кроки даної політики?). Приміром, в Регламенті Кабінету Міністрів України можна визначити форми взаємодії між міністерствами та стейкхолдерами на етапі визначення проблеми та розробки політики (стейкхолдери пропонують/рефлексують на можливі варіанти вирішення проблеми), а саме:

- процедуру визначення стейкхолдерів;
- вимога щодо ведення внутрішнього реєстру стейкхолдерів;
- форми проведення комунікації/консультацій зі стейкхолдерами визначає розробник політики, позаяк з огляду на особливості проблеми, саме він повинен визначити, предмет (питання) та спосіб отримання інформації від заінтересованих сторін;
- вимога ознайомлення з оцінками та аргументами стейкхолдерів щодо пропозицій вирішення проблеми тощо.

Регламент Верховної Ради України регулює не лише організаційні аспекти діяльності парламенту, а і законодавчий процес, з огляду на це, у ньому можна прописати наступні норми:

- проведення публічних консультацій як вимога для реєстрації законопроекту в парламенті;

- проведення консультацій зі стейкхолдерами на етапі другого читання законопроекту (внесення поправок);
- можливість винесення законопроекту на всенародне обговорення за підсумками розгляду його в другому читанні тощо.

Для Президента необхідно передбачити вимоги проведення публічних консультацій у Положенні Адміністрації Президента України.

## 2. Ухвалення окремого Закону «Про публічні консультації»

27 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради законопроект № 7453 «Про публічні консультації». Проект Закону був розроблений з метою створення більш сприятливих умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення Кабінет Міністрів України.

Законопроект пропонує встановити обов'язок проведення публічних консультацій для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи, органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та органів влади Автономної Республіки Крим та інших.

Зазначеним проектом закону пропонується визначити на законодавчому рівні обов'язок зазначених суб'єктів здійснювати планування та завчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів; проводити консультації на всіх етапах формування державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів актів; дотримуватися порядку проведення публічних консультацій, визначеного запропонованим законопроектом; звітувати про результати консультацій.

Наразі законопроект знаходиться на доопрацюванні в Комітеті з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

## 3. Як частина Закону про закони і законодавчу діяльність

12 грудня 2017 року на конференції Програми USAID РАДА «Роль парламенту, уряду, глави держави та громадськості у підвищенні якості законодавчого процесу» була презентована аналітична записка, в якій було запропоновано *підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про закони та законодавчу діяльність» з визнанням його невідкладним (у ньому, зокрема, передбачити уніфіковані вимоги щодо оформлення, структури законопроектів, способів викладення в них правових норм тощо).*

В Законі зокрема варто передбачити:

- єдині стандарти нормопроєктування для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи;
- конкретизувати вичерпний перелік вимог щодо супровідних документів до законопроекту;

Доцільним є унормування подання **Білих Книг** до проекту закону, які мають включати:

- визначення та аналіз проблеми, яку має вирішити закон та мету написання законопроекту;

- альтернативні варіанти її вирішення;
  - обґрунтування доцільності обраного варіанту;
  - ризики прийняття законопроекту;
  - індикатори ефективності закону для його можливої оцінки на стадії перегляду політики;
- Конкретизація вимог щодо експертизи поданих законопроектів;
  - Формалізація критеріїв та вимог щодо підготовки фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту;
  - Унормувати підстави повернення Президентом України прийнятого закону для повторного розгляду до Верховної Ради України;
  - Унормування залучення та проведення консультацій зі стейхолдерами на стадії визначення змісту законопроекту.

В контексті проведення публічних консультацій, в законі варто було б визначити:

- Вимогу проведення публічних консультацій на всіх відповідних етапах формування державної політики, для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи;
- Вимогу проведення публічних консультацій на етапі оцінювання політики, що надасть змогу з'ясувати ефективність закону як засобу вирішення певної суспільної проблеми та обґрунтованих пропозицій щодо наступного внесення змін та доповнень до його тексту (цьому буде також сприяти подання Білих Книг при реєстрації законопроекту)
- Норму про довільний вибір форми проведення консультацій розробником політики.

Проведення консультацій зі стейкхолдерами є обов'язковою умовою ухвалення виваженого рішення державної політики, що має стати невід'ємною складовою процесу законотворення та оцінювання якості законодавства.