

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ

**Страсбург, 5 липня 2021 року
CEGGPAD (2021)7**

**Порівняльний аналіз європейської практики з питань
публічних консультацій**

Цей висновок підготовлено Центром експертизи доброго
врядування Департаменту з питань демократії і врядування
Генерального директорату II з питань демократії

Зміст

1. ВСТУП.....	3
2. ЗАГАЛЬНІ ПІДСУМКИ ТА ВИСНОВКИ.....	4
3. ПИТАННЯ ДЛЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ.....	8
3.1. Яке законодавство регулює питання проведення публічних консультацій (загальне чи спеціальне)? Які аспекти зазвичай регулюються законом? Які теми є предметом консультацій?	8
3.2 Публічні консультації стосовно рішень місцевої та регіональної влади	23
3.3. Яким чином регулюється порядок проведення публічних консультацій?.....	29
3.4. Яку відповідальність передбачено за порушення законодавства про публічні консультації?	34
3.5. Чи існує практика обмеження права на публічні консультації (за предметом, складом учасників, заінтересованими сторонами тощо)?	36
3.6. Чи існує практика паралельного застосування дорадчих форм прямої демократії, таких як консультації, обговорення, слухання тощо в умовах однієї правової системи щодо форм демократії? Якщо так, які «плюси» і «мінуси» видового поділу дорадчих форм демократії з точки зору застосування?.....	38

1. Вступ

Наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект «Про публічні консультації» (№ 4254). Нещодавно його було прийнято у першому читанні. Він спрямований на створення комплексної системи публічних консультацій з громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, громадськими об'єднаннями, професійними спілками та їх об'єднаннями, творчими спілками та їх об'єднаннями, благодійними і релігійними організаціями, асоціаціями органів місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, непідприємницькими товариствами, суб'єктами господарювання, їх об'єднаннями, організаціями роботодавців, їх об'єднаннями, саморегульвними організаціями, на яких вплине прийняття рішення, іншими особами, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення, а також іншими особами, які виявили бажання брати участь у публічних консультаціях – усіма заінтересованими сторонами «для узгодження публічних та приватних інтересів, *впровадження сучасних стандартів підготовки рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях*». У другому читанні буде використаний аналіз, що міститься у цьому звіті. Ця робота є наслідком звернення Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, що поставив експертам Ради Європи питання, які стали орієнтиром для проведення порівняльної оцінки.

Цей порівняльний аналіз підготовлений Центром експертизи доброго врядування Ради Європи на запит голови комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у рамках програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» на основі матеріалів, наданих експерткою Антонеллою Вальморбідіою.

Завдання охоплювало: I) **юридичний висновок щодо поточної редакції законопроекту**; II) **огляд наявної законодавчої бази в європейських державах** (цей порівняльний аналіз), щоб мати можливість порівняти та зрозуміти досвід та закони, а також практику інших країн.

Комітет Верховної Ради України звернувся до експертів з питаннями, що стосувалися основних напрямків подальшого вивчення правових норм та практики в інших країнах Європи. Експерт вивчав закони та їхню реалізацію в більш загальному контексті, зокрема в контексті законодавства Ради Європи та Європейського Союзу, а потім розглянув низку країн-членів Ради Європи, щоб за можливості визначити тенденції та нові можливості, які будуть корисними під час відповіді на запитання.

Дослідження проводилися стосовно країн Західної Європи, Західних Балкан та Східної Європи. Отже, значна кількість обраних країн може надати додаткову інформацію про еволюцію законодавства та практику проведення консультацій з громадськістю. Обраними країнами стали Албанія, Вірменія, Бельгія, Фінляндія, Франція, Грузія, Німеччина, Італія, Молдова, Нідерланди, Північна Македонія, Норвегія, Польща, Сербія та Іспанія.

2. Загальні підсумки та висновки¹

Комітет Верховної Ради України попросив надати конкретну інформацію щодо правових норм та практики в інших європейських країнах. Таким чином, Україна має можливість розробити власний новий та новаторський підхід до проведення консультацій за участю багатьох заінтересованих сторін, які стосуватимуться розробки політики та враховуватимуть досвід інших держав-членів Ради Європи.

Усі країни, обрані для проведення порівняльного аналізу, є державами-членами Ради Європи, і всі вони поділяють однакові цінності, коли мова йде про проведення консультацій за участю заінтересованих сторін, як сучасного способу подолання недовіри до державних установ та підвищення ефективності державного управління. У багатьох західноєвропейських країнах законодавча робота із залучення громадян та проведення публічних консультацій була розпочата понад 30 років тому через історичний прогрес та внаслідок перехідних періодів. Однак ефективне законодавство – це лише перший крок, і його реалізація не завжди гарантована. Насправді правило проведення публічних консультацій застосовується далеко не у всіх всенародних обговореннях, які стосуються розробки політики чи законопроектів.

У більшості обраних країн діють загальні закони про публічні консультації, які мають *різний рівень систематизації*:

- деякі з них здебільшого визначають основні принципи, водночас організаційні питання передаються на розгляд різних рівнів управління (Фінляндія, Німеччина та Нідерланди). Такі закони особливу увагу приділяють важливості підходу, заснованого на залученні громадськості: наприклад, у Фінляндії він включений до загального процесу законотворчості; в Італії існують керівні принципи участі громадян;
- в окремих країнах лише певні теми вимагають проведення публічних консультацій: наприклад, екологічні питання у Франції² та Бельгії; водночас, в італійському регіоні Апулія обов'язковими є консультації щодо проектів із бюджетом понад 50 мільйонів євро. У деяких випадках землекористування та широке територіальне планування є предметом консультацій з громадськістю: наприклад, райони видобутку вуглеводнів в Норвегії; управління водними ресурсами та боротьба з повенями в Нідерландах;
- інші закони є більш суворими та передбачають чіткі правила проведення консультацій: це стосується Албанії та Молдови, а також поточного законопроекту в Україні;
- існують також правові системи, які не передбачають залучення громадськості – вони здебільшого спираються на практику і традиції участі та є досить ефективними, наприклад, у Норвегії. В інших системах це формулюється досить розпливчасто залежно від «важливості» питання, зокрема у Польщі.

Можна дійти висновку, що в цілому, **чим суворіше і складніше законодавство, тим менше воно використовується або застосовується повною мірою**. Така ситуація склалася в Молдові, де діє закон, дуже схожий на той, що пропонується зараз в Україні.

¹ Підсумки та основні висновки взято з юридичного висновку – [Висновок Ради Європи CEGG/LEX\(2021\)1, Центр експертизи доброго врядування Ради Європи, 5 травня 2021 року.](#)

² Закон від 2 лютого 1995 року або закон Барньє розширює використання публічних консультацій у конкретних галузях.

Коли фокус уваги зосереджений на принципах і створенні можливостей для залучення громадськості за допомогою різних засобів, ці принципи здебільшого реалізуються більш ефективно, як це відбувається у Фінляндії, Норвегії чи Німеччині. Звичайно, відправною точкою є також рівень демократичного досвіду, довіри та спроможності громадян і влади співпрацювати. Наприклад, Німеччина, де відсутнє жорстке регулювання цього питання, була запрошена Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) для подальшого регулювання процесу консультацій. Цікаво, що таким саме є глобальний підхід Європейського Союзу та положень Лісабонської угоди щодо важливості консультацій, закріплених у статті 11: «Європейська комісія проводить широкі консультації із заінтересованими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій Союзу». Протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, що є додатком до Угоди, посилює цей підхід, зокрема зазначає, що «перш ніж запропонувати законодавчі акти, Комісія проводить широкі консультації» та публікує консультаційні документи, коли це доречно.³

У всіх обраних тематичних дослідженнях **розширюється практика застосування підходу, заснованого на залученні заінтересованих сторін до прийняття рішень.** Ця практика є ефективним способом, що надає можливість прислухатися до голосу громадян через заінтересовані групи та організації громадянського суспільства, такі як консультативні групи в Бельгії, робочі групи в Сербії або науково-консультативні ради в Грузії. У Північній Македонії уряд може також запрошувати різні заінтересовані сторони для обговорення питань порядку денного. Іноді виникає плутанина в термінології: наприклад, у Вірменії процеси консультацій та обговорень тлумачаться як однакові поняття. Серед інших проблем є потенційна нерівність: наприклад, *хто* може бути залученим, тобто *не кожен може мати можливість брати участь*, і це питання нещодавно було піднято в Північній Македонії. Існує також дискримінаційний аспект, який рідше усвідомлюється під час розробки інституційної політики: у Німеччині передбачається створення «комісій високого рівня», які мають забезпечувати відповідне представництво. Деякі країни передбачили створення низки інституційних та організованих структур, таких як Національна рада з питань участі в Молдові, яка, однак, вже не діє, оскільки припинила свою діяльність у 2016 році. У Польщі парламент може організовувати «громадські слухання». В Іспанії консультації мають проводитися ще до розробки законопроектів, що є насправді більш рішучим підходом до консультацій із заінтересованими сторонами.

У всіх тематичних дослідженнях **ступінь залучення та проведення консультацій у процесі прийняття рішень є вищою та ефективнішою на місцевому рівні,**⁴ з використанням вебсайтів, прямих консультацій, залученням груп людей та впровадженням новаторських способів проведення консультацій (наприклад, консультації щодо «вітрянних млинів у місті» в Амстердамі дозволили запровадити прогресивний процес участі з використанням електронних засобів у часи пандемії). Нормативні акти можуть бути більш суворими та зобов'язальними, якими, наприклад, є підзаконні нормативні акти у Фінляндії. У Польщі реалізується низка цікавих ініціатив, яка стосується бюджетів громадян на місцевому рівні. На регіональному рівні також мають чітку політику щодо залучення та проведення консультацій з громадянами.

³ Публічні консультації в ЄС в епоху цифрових технологій: посилення ролі ЄЕСК та організації громадянського суспільства (2017), Європейський економічний та соціальний комітет, опубліковано підрозділом «Візити та публікації» EESC-2017-110-EN.

⁴ Представницька демократія та участь громадян, вирішення місцевих проблем на місцевому рівні в Молдові та Україні (2020), Антонелла Вальморбіда, опубліковано англійською та російською мовами, Сусіль Едіціоні, жовтень 2020, ISDN, 978-88-5550-155-5.

Зростає загальна тенденція перетворення даних у цифрову форму та підвищення ролі електронних консультацій для отримання доступу до інформації та взаємодії у процесі прийняття рішень. Водночас, ці інструменти поки що не призвели до реального суттєвого кількісного та якісного збільшення залучення громадськості. Цифровізація також порушує питання рівного доступу та цифрових прогалів.

Там, де впроваджені суворі правила, пріоритетом у проведенні публічних консультацій часто є **інформація та прозорість**. У цих випадках існує загальне розуміння того, що закони підлягають оприлюдненню, однак чіткі механізми подання зауважень та залучення відсутні.

У низці країн, зокрема, у Молдові, створені **централізовані електронні платформи для проведення консультацій з громадськістю щодо усіх нормативно-правових актів**. Централізовані платформи потребують часу для тестування, перш ніж вони стануть повністю функціональними; до того ж вони мають супроводжуватися *заходами технічної підтримки*, що надають можливість залучати громадян та різні заінтересовані сторони. У деяких країнах, наприклад, у Франції вебсайти для проведення консультацій є альтернативою громадським комітетам. Посилання на публічні консультації на вебсайті *vie-publique.fr* у Франції є обов'язковими лише для відкритих консультацій, які проводяться замість консультацій консультативного комітету. Щодо інших консультацій таке посилання є факультативним. Реальне функціонування цих державних платформ часто викликає сумніви через відсутність залучення громадськості або їхнього невикористання, як це відбувається в Сербії. В контексті Європейського Союзу⁵ дуже часто використовуються процедури консультацій в режимі онлайн, які дозволяють залучати громадян. Однак результати цих консультацій часто не настільки значущі, як очікувалось, що вказує на обмеженість цього інструмента.

Основні положення, що регулюють питання залучення громадян, іноді чітко закріплені в законах та підзаконних актах, включно з питаннями інформації, резюме та зворотного зв'язку. Наприклад, у Франції діє Кодекс взаємовідносин між громадськістю та державними органами⁶ та конституційний закон № 2009-403 від 15 квітня 2009 року⁷.

У більшості країн консультації пропонується проводити на **вебсайтах міністерств чи установ, які є джерелом законодавства**.

Відповідальність за недотримання закону про публічні консультації часто настає лише тоді, коли йдеться про потребу в інформації та прозорість. У деяких країнах відповідальність державних установ менш очевидна (наприклад, Молдова). На рівні Європейського Союзу стаття 11 Лісабонської угоди вказує на необхідність проведення консультацій з громадянами під час ухвалення політик та стратегій. Здійснюється контроль за процесом проведення консультацій, який згодом затверджується міжвідомчою групою, що перевіряє, чи відповідає він встановленим вимогам. Відповідальність за відсутність інформації легше довести. В Іспанії на місцевому та регіональному рівнях мав місце випадок притягнення до *персональної* відповідальності за непроведення публічних консультацій. У Польщі на регіональному рівні застосовуються більш суворі норми. У деяких випадках, як в Албанії, попри те, що всі

⁵ Публічні консультації ЄС в епоху цифрових технологій: посилення ролі ЄЕСК та організації громадянського суспільства (2017), Європейський економічний та соціальний комітет, опублікував: підрозділ «Візити та публікації» EESC-2017-110-EN.

⁶ [Titre III : L'association du public aux décisions prises par l'administration \(Articles L131-1 à L135-2\)](#) Кодексу взаємовідносин між громадськістю та державними органами.

⁷ LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (1).

закони повинні бути доведені до відома громадськості, запити громадян про надання інформації не завжди задовольняються.

У світовому масштабі публічні консультації фактично вважаються «консультативними», тоді як рішення завжди залишається за демократично обраними органами.

Що стосується того, **з ким потрібно консультиватися, загальним підходом зазвичай є «з тими, кого це стосується»**, що ширше, ніж активне чи пасивне право голосу. Це підтверджує, що публічні консультації відкриті більше для громадян/заінтересованих сторін, ніж для тих, хто має право голосу (що виключає іноземців та тимчасових мешканців). В Андалузському регіоні Іспанії закон згадує громадян від 16 років, чим вводить цікаве та досить унікальне вікове обмеження для публічних консультацій. Такий підхід відкриває можливості для отримання відгуків від громадян, які не володіють пасивними та/або активними виборчими правами: наприклад, у законах деяких італійських регіонів згадуються громадяни-резиденти, іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають на території, на якій порушуються питання проведення публічних консультацій; особи, які працюють, навчаються або проживають на території або які мають інтерес на такій території або заінтересовані брати участь; підприємства, асоціації, організації та інші соціальні групи, головний офіс яких знаходиться на території, де порушуються питання проведення публічних консультацій, або які заінтересовані брати участь.

В регіонах Іспанії застосовується **прагматичний підхід до проведення консультацій**. Що стосується можливостей управління публічними консультаціями, автономна громада Андалусії вимагає не більше трьох консультацій на рік на регіональному рівні з інтервалом не менше двох років між консультаціями з однієї й тієї ж теми. В автономній громаді Валенсії закон передбачає залучення громадян, які проживають за кордоном, та компенсацію витрат на участь.

Зазвичай консультації проводяться у заздальгідь визначені **строки** (за винятком ситуацій, як, наприклад, у Німеччині, де рішення приймаються міністерством).

У Бельгії на федеральному рівні участь громадян безпосередньо розглядається як механізм розв'язання проблем для врегулювання конфліктів. «Консультації з користувачами – це недорогі та ефективні рішення, що сприяють виявленню проблем, оцінці необхідності дій з боку уряду та визначенню найкращих способів таких дій»⁸.

Існує загальна згода щодо того, що **обмеження на проведення консультацій** пов'язані з надзвичайним станом (зокрема, у Північній Македонії), хоча поняття «надзвичайний стан» не завжди є чітко визначеним і може бути поставлене під сумнів. Існує також поняття «суспільного інтересу», яке виправдовує обмеження на проведення консультацій. У деяких випадках, наприклад, в Іспанії на регіональному рівні можна знайти ще одну причину уникнення консультацій через «несуттєвість». «Несуттєвість» пояснюється як те, що «не має значного впливу на економічну діяльність, не накладає відповідних зобов'язань на заінтересовані сторони або врегулює лише окремі аспекти питання»⁹. У деяких випадках у літературі можна знайти аргументи про те, що обмеження на проведення консультацій може бути не лише формальним (встановленим

⁸ *Réglementation – Guide de simplification*, Збірка практичних рекомендацій, 2^е видання, січень 2007, EASI-WAL (2007), Commissariat wallon E-Administration et Simplification, Namur.

⁹ Закон 50/1997 зі змінами, внесеними Законом № 40/2015, «Про правовий режим державного сектору Іспанії», опублікований в Boletín Oficial del Estado (BOE) № 236/2015, п. 2 ст. 26.

положеннями закону), але й матеріальним, тобто через «неможливість участі» громадян з огляду на прагматичні обставини (часи роботи, наявність приміщення тощо).

Прямими формами демократії можуть також бути референдуми, петиції та громадські ініціативи, як це показано на прикладі Італії нижче.

3. Питання для порівняльного аналізу

3.1. Яке законодавство регулює питання проведення публічних консультацій (загальне чи спеціальне)? Які аспекти зазвичай регулюються законом? Які теми є предметом консультацій?

Албанія¹⁰:

В Албанії Закон «Про повідомлення та публічні консультації» зобов'язує державні установи **оприлюднювати та забезпечувати доступність всіх проєктів, законопроєктів та стратегічних рішень**. Згідно з цим законом громадяни мають 20 днів з дня повідомлення на те, щоб висловити свої думки та зауваження щодо проєкту.

Відповідно до Закону «Про право на інформацію» № 114/2014 органи державної влади зобов'язані якомога прозорішим чином **публікувати інформацію на своєму вебсайті**. Зрозуміло, що уряд може також створювати **робочі групи**, зокрема за участю організацій громадянського суспільства (ОГС), для отримання експертних знань з певної теми. Однак, врешті-решт проведення консультацій та забезпечення прозорості не є цілком успішним¹¹.

Відповідно до рішення Ради міністрів «Про затвердження правил створення та ведення електронного реєстру для повідомлень та публічних консультацій» № 828 від 07.10.2015, громадяни користуються електронною платформою, де вони мають зареєструватися, щоб отримати доступ до проєктів та законопроєктів. Ця **платформа** називається *Konsultimipublik* і є доступною за посиланням: <http://www.konsultimipublik.gov.al>.

Вірменія:

Питання проведення публічних консультацій щодо законодавчих актів регулюються постановою уряду Вірменії «Про публічне обговорення нормативно-правових актів» № 296 від 2010 року з подальшими змінами: «Згідно з цією постановою уряду від 25 березня 2010 р. № 296 **публічні обговорення нормативно-правових актів є процедурою, спрямованою на підвищення обізнаності фізичних та юридичних осіб, а також збір думок щодо певного нормативно-правового акту. Відкритість, доступність та**

¹⁰ У світлі того, що Албанія дотримується керівних принципів ЄС у галузі демократії та водночас впроваджує систему спільного прийняття стратегічних рішень, перед нею постає надважливе питання, яке потребує налагодження співпраці між громадянським суспільством та державними органами, щоб стати більш демократичною державою. «Втім, хоча ОГС на місцевому рівні мають тісніші зв'язки з громадами, вони значно обмежені з точки зору наявності достатніх структур, ресурсів і компетенції для стабільної та конструктивної взаємодії з органами прийняття рішень». *Участь громадянського суспільства у процесі прийняття рішень в Албанії*, (2020), підготовлено Інститутом демократії та посередництва Албанії (IDM) для Вестмінстерського фонду на підтримку демократії.

¹¹ Розмова з працівниками відділення Європейської асоціації місцевої демократії [ALDA] в Скоп'є.

прозорість визначаються як принципи публічних обговорень». Для того, щоб пояснити деякі аспекти затверджених вище принципів, постановою від 10 жовтня 2018 року № 1146 були затверджені додаткові положення.

Важливі моменти вищезгаданої постанови:

1. Публічні обговорення, передбачені розділом 2 Закону «Про нормативно-правові акти», являють собою процес отримання зауважень, пропозицій, з'ясування громадської думки щодо проєктів правових актів, забезпечення участі громадськості, прозорості, підзвітності та розповсюдження інформації.
2. Проєкти законодавчих актів підлягають публічному обговоренню, крім законопроєктів про ратифікацію (приєднання) міжнародного договору.
3. Публічні обговорення проводяться згідно з принципами гласності, доступності, прозорості та підзвітності та можуть бути організовані органом, уповноваженим ухвалити нормативно-правовий акт, або членом уряду Республіки Вірменія.
4. Публічні обговорення відповідно до цієї процедури проводяться також **шляхом громадських слухань або опитувань громадської думки**.
5. Брати участь у публічних обговореннях може будь-яка фізична або юридична особа. **Публічне обговорення повинно проводитися шляхом публікації на офіційному вебсайті органу, що ініціює обговорення, або на спільному вебсайті для публікації проєктів нормативно-правових актів, яким керує Міністерство юстиції Республіки Вірменія (e-draft.am).**

На вебсайті розміщують законопроєкти, ініційовані органами державної влади, та відстежують кількість законопроєктів, внесених кожним з них. Загалом це повинно розширити можливості для участі в публічних обговореннях в режимі онлайн, а також для ознайомлення з прийнятими законопроєктами та обґрунтування їхнього прийняття. Однак на вебсайті не вистачає статистики прийнятих законів та результатів публічних обговорень. Було помічено, що цифри за кількістю офіційних учасників та голосування, а також коментарі учасників повністю розходяться¹². Результати та відсоток офіційних учасників та голосування дуже часто говорять на користь законопроєкту, тоді як коментарі громадян підтверджують протилежне та вказують на недоліки та упущення. Більш того, отримані результати під час проведення порівняльного аналізу вказують на те, що вони суперечать одне одному і не зберігаються.

Бельгія:

Федеральні органи влади застосовують принцип «участі у прийнятті рішень»,¹³ закріплений **Орхуською конвенцією**, яка надає громадянам можливість участі під час

¹² Інтерв'ю з представником Агенції місцевої демократії мережі ALDA у Вірменії, з місцезнаходженням в м. Гюмрі.

¹³ Другий основоположний принцип Орхуської конвенції визначає концепцію участі за принципом 10 декларації Рюде-Жанейро: «Екологічні питання вирішуються найефективніше шляхом забезпечення участі всіх заінтересованих громадян на відповідному рівні». Цей принцип є засадничою частиною демократії. З одного боку, завдяки можливості бути почутим, а з іншого – завдяки прозорості, яку він забезпечує рішенням державних органів. Отже, активна участь громадян у процесі прийняття рішень посилює основи такого вибору з будь-яких питань, що стосуються навколишнього середовища, та його наслідки для життєвого середовища чи здоров'я. Більше інформації за посиланням:

<https://www.health.belgium.be/fr/environnement/aarhusbe/la-participation-du-citoyen-aux-processus-de-decisions>

підготовки: а) планів та програм,¹⁴ що стосуються навколишнього середовища; б) конкретних проєктів та заходів,¹⁵ що впливають на навколишнє середовище.

Нещодавнє нововведення було подано на розгляд комітету Палати представників з питань регламенту та реформи парламентської роботи як поправка до Регламенту, внесена в лютому 2020 року зеленими партіями для вдосконалення права на подання петицій. Той, хто збере 25 000 підписів, зможе внести відповідний законопроект на розгляд федерального парламенту. З огляду на рішення робочої групи з політичного оновлення попереднього законодавчого органу у травні 2019 року Палата представників проголосувала за закон, який замінює право на подання петицій на повноцінну ініціативу громадян. Цей новий механізм дає можливість включити до порядку денного Палати законопроект з екологічних питань, який отримав 25 000 підписів від громадян у трьох регіонах (14 500 у Фландрії, 8000 у Валлонії та 2500 у Брюсселі).

Хоча цей механізм майже не застосовується на федеральному рівні в Бельгії, Установчі збори дозволили 12 березня 1999 року організацію **громадських опитувань в муніципалітеті або провінції** відповідно до пункту 5 статті 41 Конституції: *«Питання, які зачіпають інтереси громади, кількох громад або провінції, можуть бути предметом народних консультацій у відповідній громаді, органі влади вищого рівня чи провінції»*. Ця норма посиляється на статтю 134, яка регулює порядок та організацію народних консультацій¹⁶. Наразі саме пункт 1 статті 39bis дозволяє регіонам організовувати публічні консультації з питань, що належать до їхньої компетенції, за винятком питань, що стосуються фінансів та бюджету.

Консультації з **дорадчими радами** проводяться до або після першого читання проєкту в Раді міністрів (у випадку уряду Валлонії – після). Діяльність кожної дорадчої ради регулюється в індивідуальному порядку, що пояснюється різноманітністю питань та заінтересованих сторін, хоча цей підхід ґрунтується на комплексі «моделей». Державні органи Бельгії також зазвичай проводять неофіційні консультації із зовнішніми заінтересованими сторонами на більш ранньому етапі розробки нормативних актів. Поряд із традиційним підходом також з'являються інші форми більш відкритих консультацій, наприклад у контексті програм скорочення адміністративного навантаження (наприклад, шляхом проведення інтерв'ю із заінтересованими сторонами).¹⁷ Державні органи Бельгії по-різному використовують результати консультаційного процесу. На федеральному рівні пояснювальна записка, що додається до проєкту, надісланого на розгляд Ради міністрів, повинна містити висновки консультативних органів (резюме та повний текст) та перелік органів, з якими ще належить провести консультації. Водночас уряд не зобов'язаний додавати їх, коли надсилає проєкт на розгляд федеральному парламенту.

До складу дорадчих рад входять представники цільових груп, які займаються різними стратегічними/нормативними питаннями. Система має широку підтримку серед більшості заінтересованих сторін. Переваги такої системи (коли вона працює найкращим чином), включають той факт, що заінтересовані сторони, з якими проконсультувались, є

¹⁴ <https://www.health.belgium.be/fr/participationaux-plans-et-programmes-lies-lenvironnement>

¹⁵ <https://www.health.belgium.be/fr/participation-aux-projets-ou-activites-specifiques-ayant-un-impact-sur-lenvironnement>

¹⁶ Питання проведення консультацій регулюються розділом XV нового муніципального закону. Ба більше, після проведення 6-ї державної реформи перегляд розділу Title III Конституції з огляду на включення до неї нової статті дозволить регіонам призначати та організовувати громадські консультації з питань, що належать до їхньої компетенції (пропозиція про включення статті 39bis в Конституцію, Doc. Ch. 2012-2013, 24 липня 2013 року, № 2966/001).

¹⁷ *Більш ефективна нормотворчість в Європі: Бельгія* (2010), ОЕСР (розділ 3: прозорість через консультації та комунікацію).

цільовою аудиторією з точки зору їхньої репрезентативності та досвіду, а також те, що вони залучаються до «інтерактивної» дискусії з урядом.

Найбільші **дорадчі ради мають вебсайт**, на якому вони публікують свої коментарі. Прикладами рад, які публікують свої повідомлення про висновки, є Національна рада праці, Консультативний комітет з телекомунікацій, Економічна та соціальна рада Валлонського регіону. У певних випадках урядові відомства також публікують рекомендації деяких дорадчих рад.

Федеральна консультативна рада у справах людей похилого віку (Conseil consultatif fédéral des aînés – CCFA) є представницьким органом для літніх громадян на федеральному рівні. Донедавна літні громадяни мали на федеральному рівні лише дорадчий орган з питань пенсій (Консультативний комітет у пенсійному секторі). Федеральна консультативна рада у справах людей похилого віку бере на себе завдання цього дорадчого комітету та поширює їх на всі питання, що входять до компетенції федеральних органів влади та стосуються літніх людей. Вона має спільне підпорядкування міністру у справах пенсійного забезпечення та міністру з соціальних питань.

Федеральна консультативна рада у справах людей похилого віку була створена за ініціативою парламенту на підставі Закону «Про створення Федеральної консультативної ради у справах людей похилого віку» від 8 березня 2007 року (27 березня 2007 року), у який законом від 18 грудня 2012 року були внесені зміни (10 березня 2010 року). Федеральна консультативна рада у справах людей похилого віку розпочала свою діяльність після публікації королівського указу «Про призначення членів Федеральної консультативної ради у справах людей похилого віку» від 13 листопада 2012 року. З цієї дати Консультативний комітет у пенсійному секторі припинив своє існування. Офіційне відкриття Федеральної консультативної ради у справах людей похилого віку відбулося у вівторок 27 листопада 2012 року під час підсумкової конференції в рамках Європейського року активного старіння.

Консультації вважаються важливим інструментом **досягнення консенсусу та подолання напруженості**. Ця теза, наприклад, закріплена у Валлонському керівництві з нормативного регулювання: «Консультації з користувачами – це недороге та ефективне рішення, що сприяє виявленню проблем, оцінці необхідності уряду діяти та визначенню найкращого способу дій»¹⁸. Необхідність проведення консультацій з усіма заінтересованими сторонами також є частиною восьми принципів доброго врядування, встановлених урядом Фландрії у 2003 році.

Європейський Союз¹⁹:

Європейський Союз (ЄС) також напрацьовує законодавчі акти, оскільки деякі його документи є обов'язковими для держав-членів ЄС, а отже для всіх громадян ЄС.

Європейська комісія (ЄК) визначила мінімальні стандарти для проведення консультацій у 2002²⁰ році, і з того часу використовується кілька засобів для забезпечення участі

¹⁸ *Réglementation – Guide de simplification*”, Збірка практичних рекомендацій, 2^е видання, січень 2007, EASI-WAL (2007), Commissariat wallon E-Administration et Simplification, Namur.

¹⁹ Більш детальна інформація з цього питання міститься у додатку I.

²⁰ *На шляху до зміцнення культури консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії із заінтересованими/заінтересованими сторонами* (2002), Європейська Комісія: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

громадян ЄС у процесі законотворчості. Мета полягає у тому, щоб зробити апарат та діяльність Європейського Союзу більш прозорими, підзвітними та ефективними.

Стаття 11 Лісабонської угоди²¹ закріплює важливість проведення консультацій з громадянами у процесі прийняття рішень: *«Європейська комісія проводить широкі консультації із заінтересованими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій Союзу».* Протокол № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, що є додатком до Угоди, посилює цей підхід, зокрема зазначає, що *«перш ніж запропонувати законодавчі акти, Комісія проводить широкі консультації»* та публікує консультаційні документи, коли це доречно²². Більш суворі принципи проведення консультацій в ЄС закріплені в **«Керівних принципах вдосконалення регулювання»** від 2015 року та в інструкції **«Інструменти для проведення консультацій із заінтересованими сторонами»**, що доповнює їх: *«Комісія розробляє закони та політику прозоро, на основі фактичних даних та з урахуванням думки громадян та заінтересованих сторін. [...] Будь-хто, на кого може вплинути чинний або запропонований закон чи політика, має право робити свій внесок до рішення. Це стосується органів державної влади, ділових кіл, організацій громадянського суспільства та громадськості».*

У ході розвитку законотворчої діяльності ЄС з'являються різні можливості впливу на неї – від етапу підготовки до визначення пропозицій щодо нових законів і до оцінки ефективності чинних законів. Зворотний зв'язок може бути забезпечений за допомогою **відкритих публічних консультацій** та інших **онлайн-інструментів**. Комісія враховує зворотний зв'язок під час подальшої розробки закону чи політики або під час оцінки кількох пов'язаних законів або політик в одній і тій самій галузі. ЄК може також запитувати експертів у певній галузі та орієнтуватися на конкретні групи заінтересованих сторін, наприклад, шляхом проведення: цільових консультацій, конференцій, практикумів, семінарів, панелей з питань малого бізнесу, дискусійних онлайн-форумів.

Наприклад, платформа «Скажи своє слово» дозволяє громадянам та підприємствам ділитися своїми думками про нову політику ЄС та чинне законодавство будь-якою з 24 офіційних мов ЄС²³.

Фінляндія:

В Конституції Фінляндії підкреслюється важливість участі громадян²⁴: *«Демократія передбачає право особи брати участь і впливати на розвиток суспільства та умови свого життя».* Закон **«Про відкритість діяльності уряду»** закріплює право громадян та засобів масової інформації на доступ до офіційних документів. Зазвичай такі документи визначені як загальнодоступні, за винятком випадків, коли існують конкретні підстави для забезпечення їхньої конфіденційності²⁵.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0033&from=EN>

²² Публічні консультації в ЄС в епоху цифрових технологій: посилення ролі ЄЕСК та організації громадянського суспільства (2017), Європейський економічний та соціальний комітет, опублікував: підрозділ «Візити та публікації» EESC-2017-110-EN.

²³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

²⁴ Розділ 2 Конституції Фінляндії, демократія та правова держава.

²⁵ Ба більше, відповідно до цього закону, органи влади зобов'язані активно надавати інформацію:

- пакет підтримки «Відкритий Уряд» (<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2018/10/ENG-Sivu-4.pdf>)
- план дій партнерства «Відкритий уряд» 2019-2023
- (https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_FN.pdf)

Консультації є невід’ємною частиною процесу законотворчості²⁶. Після етапу розробки нормативних актів урядовий законопроект розповсюджується серед **заінтересованих сторін для надання коментарів**. Зазвичай цієї процедури дотримуються також у разі, коли консультації із заінтересованими сторонами є частиною етапів попередньої підготовки та розробки нормативних актів. Урядові законопроекти надсилаються до Фінської ради з аналізу регуляторного впливу, а потім передаються для проведення консультацій.

Рекомендується використовувати [Lausuntopalvelu.fi](http://lausuntopalvelu.fi), що є сервісом електронної відповіді на офіційні консультації. Запит на коментарі подається всім відомим ключовим заінтересованим сторонам та публікується, щоб інші заінтересовані сторони також могли надати свої зауваження.

Коли запитуються коментарі до урядового законопроект, проекту указу або проекту постанови, до запиту додається меморандум, що включає довідкові документи та будь-які інші матеріали, що є необхідними для розуміння змісту запропонованого проекту.

Франція:

Правова система Франції передбачає різні способи залучення громадськості до процесу консультацій без необхідності прийняття спеціального і загального законів, які б регулювали ці правовідносини. Протягом багатьох років виникали нові форми консультацій та діалогу, які забезпечували залучення громадян до процесу прийняття рішень. У 1988 році були проведені широкі консультації з громадськістю для оцінки потенціалу цієї нової форми прийняття рішень. Протягом 2 років, з огляду на рекомендації громадськості, був прийнятий **закон № 95-101 від 2 лютого 1995 року або закон Барньє**,²⁷ який сприяв розширенню використання публічних консультацій у конкретних сферах, а саме в галузі публічного планування проєктів, які стосуються національних інтересів держави, місцевих громад, державних установ та державних/приватних організацій, що займаються соціальними проблемами або чинять вплив на навколишнє середовище²⁸. Що стосується екологічних питань, закон Барньє був доповнений двома ініціативами щодо проведення консультацій з громадянами, які беруть участь у таких політичних та соціальних дискусіях: «[Le Grenelle de l’environnement](#)» у 2007 році та «[La Convention citoyenne pour le Climat](#)» у 2020 році. Закон Барньє розглядає переважно питання охорони навколишнього середовища та державного планування як предмета консультацій і підкріплюється **Екологічним кодексом**,²⁹ а також **Екологічною хартією**³⁰ (в якій основна увага зосереджена на управлінні водними ресурсами та на інфраструктурі). Ці теми стосуються життєвого

- керівництво з проведення консультацій під час розробки статуту, lakisäätiset kuulemisvelvoitteet (ei englanniksi) (<http://kuulemisopas.finlex.fi/5-lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/lakisaateiset-kuulemisvelvoitteet/>)

²⁶ <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/3-lausuntomenettely/#esittely>

²⁷ Закон n° 95-101 від 2 лютого 1995 стосовно посилення захисту довкілля.

²⁸ Ст. 2 Закону n° 95-101 від 2 лютого 1995 : “[...] для значних операцій державного розвитку в національних інтересах держави, місцевих органів влади, державних установ та напівпублічних компаній, які мають значний соціально-економічний інтерес або здійснюють значний вплив на навколишнє середовище, може бути організоване публічне обговорення щодо цілей та основних характеристик проєктів на етапі їхньої розробки.”

²⁹ Ст. L. 123-19-1 Екологічного кодексу.

³⁰ Ст. 7 Екологічної хартії: “Кожен має право на умовах та в межах, визначених законом, отримувати доступ до інформації стосовно навколишнього середовища, що зберігається державними органами, та брати участь у розробці державних рішень, які впливають на навколишнє середовище.”

середовища, і незабаром з'ясувалося, що буде важко здійснювати законодавчі реформи без урахування думки громадян з цих питань. Законодавець врахував важливість цієї теми та запропонував процес консультацій як на національному, так і на місцевому рівні.

Публічні консультації також були визнані у звіті *Conseil d'État*³¹ за 2011 рік як ключовий фактор залучення громадян до процесу розробки політики. Інші теми, такі як освіта, соціальне забезпечення чи вихід на пенсію, можуть бути предметом громадських обговорень. Як приклад можна навести **статтю L.1 Трудового кодексу**, яка передбачає використання публічних консультацій для сприяння розробці правових реформ³².

Аналіз публічних консультацій у Франції показує, що законодавець не прийняв рішення про ухвалення закону про публічні консультації. Однак він розпочав роботу над імплементацією у національне законодавство міжнародних договорів та європейських конвенцій, таких як **Орхуська конвенція**, про що ухвалив **постанову № 2002-1187 від 12 вересня 2002**³³. В умовах цифрової трансформації та підвищення інтересу громадян до екологічних питань політики та органи влади на всіх рівнях визнали можливість включити до законодавства цей новаторський спосіб проведення консультацій. Водночас, збільшення кількості постанов, наказів та законів може зробити процес надто обтяжливим для влади та незрозумілим для громадян.

Практика проведення публічних консультацій має важливе значення у Франції, однак вона не є повноцінною практикою «прямої демократії», як, наприклад, референдуми. Справді, публічні консультації дозволяють громадянам давати рекомендації та висловлювати думки щодо майбутніх законодавчих реформ, але останнє слово залишається не за ними. Публічні консультації регулюються законодавством Франції, але вони не ведуть до *ухвалення законів*, це залишається прерогативою державних органів.

Грузія:

У Грузії немає спеціального закону про консультації з громадськістю, хоча вони регулюються Конституцією і згадуються в декількох законах.

Грузія приєдналася до партнерства «Відкритий уряд»³⁴, яке передбачає додаткові зобов'язання щодо розширення та вдосконалення залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Слід також зауважити, що на національному рівні під час слухань у **комітетах парламенту Грузії**³⁵ заінтересовані сторони можуть долучитися та висловити свою точку зору щодо законодавчої ініціативи, що є предметом розгляду. Регламент парламенту Грузії передбачає, що **науково-консультативні ради** створюються як комітети, які складаються з «компетентних, належних, запрошених експертів-консультантів» у відповідній галузі.

³¹ <https://www.conseil-etat.fr>

³² Ст. L1 Трудового кодексу.

³³ [Постанова n° 2002-1187 від 12 вересня 2002](#) містить Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля (разом два додатки), укладену в Орхусі 25 червня 1998 р. (1).

³⁴ <https://ogpgeorgia.gov.ge/finished/>

³⁵ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13528?publication=44>

Публічні консультації проводяться з різними групами населення і завжди включають дві сторони – громадськість з одного боку, та різні гілки влади з іншого. Публічні консультації проводяться у різних формах майже на всіх рівнях (національному, регіональному та місцевому). Вони часто мають формат відкритих засідань, де сторони обговорюють питання, що стосуються громадськості.

Наприклад, у складі комітету з регіональної політики та самоврядування парламенту Грузії діє **науково-консультативна рада з питань регіональної політики та місцевого самоврядування**, яка займається розробкою рекомендацій та пропозицій щодо регіональної політики та місцевого самоврядування, розвитку гірських районів, а також іншими важливими питаннями в рамках завдань комітету. Перед комітетом поставлені такі завдання: інтелектуальна та професійна участь у розробці законодавчих ініціатив з питань, що належать до його компетенції; розробка рекомендацій на підставі компетентних оцінок та висновків тощо.

Відповідно до своїх цілей комітет бере участь у підготовці та обговоренні законодавчих ініціатив, сприяє розробці ефективних правоохоронних механізмів, діє за погодженням з органами державної влади та місцевого самоврядування для подолання наявних проблем, співпрацює з міжнародними організаціями для пошуку ресурсів для планування та фінансування заходів, співпрацює зі ЗМІ та громадянським суспільством.

Німеччина:

У Німеччині принципи проведення публічних консультацій, як і в інших сферах політики, переважно регулюються звичаями та державною політикою за допомогою спеціальних консультативних груп³⁶. На думку ОЕСР, *«ця відносно неформальна система регулює систему консультацій, яка існує вже давно, має інтенсивний характер та спирається на пошук консенсусу»*. Більш того, *«хоча процес не є особливо прозорим, він полегшує пошук консенсусу і тому цінується»*³⁷.

Що стосується політичної структури та нормативно-правової бази для проведення публічних консультацій у Німеччині, офіційні правила викладені в *Спільному регламенті*, які поширюються на федеральні міністерства і містять посилання як на закони, так і на підзаконні нормативні акти³⁸. Правила регламенту є **доволі гнучкими у застосуванні. Рішення щодо строків, обсягу та відбору партнерів для проведення консультацій, а також щодо реалізації процесу консультацій на практиці приймає провідне міністерство**. Зазвичай міністерства ініціюють так звані попередні консультації, які проводяться на ранньому етапі до розробки законопроекту. **У цих початкових консультаціях беруть участь землі, муніципалітети, експертні спільноти та асоціації, які розглядають ключові документи**. Результати цих консультацій сприяють розробці законопроекту, щодо якого згодом проводяться повторні консультації між тими самими сторонами. Ці процедури можуть проводитися шляхом подання проекту в паперовій або електронній формі. Що стосується строків проведення консультацій, то вони передбачені Спільним регламентом лише для остаточного розгляду законопроектів, і дорівнюють, зазвичай, чотирьом тижням³⁹. Що

³⁶ *Більш ефективна нормотворчість в Європі: Німеччина (2010)*, ОЕСР: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45049494.pdf>.

³⁷ *Там само*. ОЕСР повідомляє, що рівень задоволеності безпосередньо залучених заінтересованих сторін (МСП, споживачі, громадяни, підприємства), **здається, є цілком прийнятним**.

³⁸ Федеральне міністерство внутрішніх справ, *Спільний регламент федеральних міністерств (GGO)*, 30/07/2020, стор. 7.

³⁹ Федеральне міністерство внутрішніх справ, *Спільний регламент федеральних міністерств (GGO)*, стор. 32-33.

стосується інших етапів процедури, то строків проведення консультацій або надання відповідей не встановлено. Загальноприйнятою практикою є визначення строку для проведення консультацій, що відповідає меті та обсягу запропонованого акта. Те саме стосується надання інформації сторонам, з якими проводяться консультації⁴⁰. Було помічено, що для нових заінтересованих сторін, які не є сторонами звичайної системи консультацій, участь у консультаціях може бути вельми складною⁴¹.

У Німеччині не існує правил проведення систематичних консультацій щодо законопроектів та проектів нормативно-правових актів. **Фактичні процедури проведення консультацій суттєво різняться від міністерства до міністерства з точки зору того, кого запрошують, за допомогою яких засобів, і з точки зору документів, що розглядаються під час процедури консультацій.** Окремі міністерства на власний розсуд обирають, які проекти нормативно-правових актів вони надаватимуть на розгляд громадськості для отримання зауважень, а також на який строк. Зауваження заінтересованих сторін, які беруть участь в розробці проектів та надають документальні матеріали до проектів нормативно-правових актів, не оприлюднюються. **Федеральний вебпортал www.bund.de не надає єдиного контактного центру для консультацій з питань федерального регулювання**⁴². У світлі вищезгаданого, згідно з рекомендаціями, викладеними у звіті ОЕСР за 2004 рік, *«існують можливості для вдосконалення наявних механізмів консультацій та комунікацій. Німеччина має підвищити доступ до нормативно-правових актів шляхом встановлення офіційно визначених стандартів процедур проведення консультацій та поліпшення доступу до чинних нормативно-правових актів»*. До того ж Німеччині було запропоновано *«встановити стандарти для процедур проведення консультацій та покращити доступ до чинних нормативно-правових актів»*⁴³.

Італія:

Стаття 118 Конституції Італії встановлює, що *«держава, регіони, міста-агломерації, провінції та муніципалітети заохочують самостійні ініціативи громадян – як приватних осіб, так і членів асоціацій, – що становлять загальний інтерес, з огляду на принцип субсидіарності»*⁴⁴.

Відповідно до статті 9 законодавчого декрету № 82/2005⁴⁵ усі державні органи мають заохочувати всі форми використання нових технологій з метою **сприяння ширшій участі громадян у демократичному процесі**, здійсненню політичних та громадянських прав та покращенню якості своїх дій, зокрема шляхом використання електронних форм попередніх консультацій, де це передбачено, та в рамках ресурсів, доступних згідно з чинним законодавством.

Питання проведення публічних консультацій **регулюється директивою № 2 від 31 травня 2017 року «Керівні принципи проведення публічних консультацій в**

⁴⁰ Більш ефективна нормотворчість в Європі: Німеччина (2010), ОЕСР.

⁴¹ Там само.

⁴² Там само.

⁴³ Там само.

⁴⁴ <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1947-12-27&atto.codiceRedazionale=047U0001&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=3075867e-3cb8-4a1c-b9d4-6039b60c6735&tabID=0.9554370513814647&title=lbl.dettaglioAtto>

⁴⁵ <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2005-05-16&atto.codiceRedazionale=005G0104&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=3852d637-1299-486e-90d0-edb068ed4a06&tabID=0.23888374410558022&title=lbl.dettaglioAtto>

Італії»⁴⁶, прийнятою Департаментом державного управління відповідно до положень законодавства. Цей документ рекомендує всім органам державного управління сприяти ширшій участі громадян у прийнятті рішень на державному рівні. В цьому нормативному акті також враховані результати публічних консультацій, проведених Департаментом державної служби з 5 грудня 2016 року по 12 лютого 2017 року щодо проєкту *Керівних принципів проведення публічних консультацій в Італії*⁴⁷. **Він пропонує органам державного управління заохочувати участь громадян шляхом проведення публічних консультацій у процесі прийняття рішень.** Державним органам пропонується дотримуватися **керівних принципів проведення публічних консультацій**, які є невід’ємною частиною цього акту, з метою забезпечення *всебічності, прозорості та ефективності* публічних консультацій. В Керівних принципах закріплені такі принципи: зобов’язальність, чіткість, прозорість, підтримка участі, конфіденційність, неупередженість, залученість, своєчасність та орієнтований на громадян підхід⁴⁸.

Портал «Consultazione.gov.it»⁴⁹ є точкою доступу для користувачів, які бажають взяти участь у консультативних ініціативах, що проводяться всіма державними органами, зокрема національними, регіональними чи місцевими органами влади, Європейським Союзом та ОЕСР. Тут розміщується інформація про консультації, що проводяться в режимі онлайн, а також про проведення консультацій у форматі зустрічей і про те, де і як проводяться консультації. Публікація на вебсайті не є обов’язковою, проте має рекомендаційний характер. До того ж відповідно до принципу прозорості, уряд Італії запустив **платформу «ParteciPa»**⁵⁰, яка доступна для всіх державних органів – регіональних та місцевих, – які залучають громадян до участі у цьому процесі. На момент складання цього звіту (червень 2021 р.) під час єдиної відкритої консультації громадянам було запропоновано надати свої пропозиції стосовно розробки стратегії розвитку цифрових технологій.

Молдова:

Молдова прийняла **Закон «Про прозорість процесу прийняття рішень» № 239 від 13 листопада 2008 року**, який встановлює норми, що застосовуються для забезпечення прозорості процесу прийняття рішень центральними та місцевими органами влади та регулює їхні відносини з громадянами, громадськими організаціями та іншими заінтересованими сторонами. Підзаконним нормативно-правовим актом, що забезпечує реалізацію чинного законодавства, є постанова уряду **«Про механізми проведення публічних консультацій з громадянським суспільством у процесі прийняття рішень» № 967/2016**. Правила, що застосовуються для забезпечення прозорості процесу прийняття рішень, містяться також в низці інших нормативних актів⁵¹. З огляду на це органи державної влади зобов’язані консультиватися з громадянами, громадянським суспільством та іншими заінтересованими сторонами (профспілками, асоціаціями

⁴⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/14/17A04797/sg>

⁴⁷ <http://open.gov.it/wp-content/uploads/2017/03/guidelines-consultations-italy.pdf>

⁴⁸ Там само.

⁴⁹ <http://consultazione.gov.it/it/>

⁵⁰ <https://partecipa.gov.it/>

⁵¹ Закон «Про нормативні акти» № 100/2017; закон «Про Уряд» № 136/2017; закон «Про затвердження Регламенту Парламенту» № 797/1996; закон «Про спеціалізоване центральне державне управління» № 98/2012; закон «Про місцеве державне управління» № 436/2006; закон «Про добросовісність» № 82/2017; закон «Про основні принципи регулювання підприємницької діяльності» № 235/2006; постанова уряду «Про затвердження розпорядження Уряду» № 610/2018; постанова уряду «Про затвердження Методології аналізу впливу в процесі обґрунтування проєкту нормативного документа» № 23/2019.

роботодавців, партіями та іншими суспільно-політичними організаціями, засобами масової інформації, представниками ділових кіл) з метою розробки проєктів нормативних та адміністративних документів, що можуть чинити соціальний, економічний та/або екологічний вплив на умови життя, права людини, культуру, охорону здоров'я та соціальний захист, місцеві громади та державні послуги.

Законодавство спрямоване на стимулювання активної участі та прозорості у прийнятті рішень на основі принципів інформування всіх сторін про ініціювання процесу прийняття рішень та проведення публічних консультацій з відповідних проєктів рішень та забезпечення рівних можливостей для участі всіх сторін.

Нідерланди:

В останні роки Нідерланди приділяли велику увагу питанням доступності та прозорості нормотворчого процесу. Дійсний нині вебсайт центрального уряду - <https://www.internetconsultatie.nl>. На цьому вебсайті розміщена інформація про закони та підзаконні нормативно-правові акти, підготовлені урядом або парламентом, щодо яких проводяться консультації за допомогою мережі інтернет. Він розпочав роботу у 2011 році як однорічний пілотний проєкт уряду, який діє і дотепер. Кабінет міністрів прийняв рішення частіше використовувати інтернет-консультації під час підготовки проєктів законів та підзаконних нормативно-правових актів, хоча і не в усіх випадках. Вони довели свою ефективність стосовно законів та підзаконних нормативно-правових актів, які зачіпають переважно права та обов'язки громадян, підприємств та установ, або які мають серйозні наслідки для практики їхнього впровадження. Кабінет міністрів вважає консультації в інтернеті корисним інструментом, який доповнює наявну практику консультацій у рамках законодавчого процесу.

Онлайн-консультації дозволяють більшій кількості людей, підприємств та установ отримати інформацію про законодавчі ініціативи та дозволяють їм вносити пропозиції щодо покращення якості та реалізації цих ініціатив на практиці. Оцінка експерименту, проведеного в масштабах усього уряду, показує, що проведення онлайн-консультацій справді вимагає додаткових витрат часу та можливостей, проте можливості для участі спільноти розширюються, що сприяє підвищенню якості законодавчих ініціатив.

Нижче наведено перелік заходів, які можуть бути вжиті у процесі та після ухвалення закону:

Лобіювання: політики враховуватимуть думки важливих організацій, які користуються значною громадською підтримкою, таких як профспілки, сільськогосподарський сектор або Королівський голландський туристичний клуб (ANWB). Деякі з цих організацій мають своїх представників в офіційних **дорадчих органах**, з якими уряд чи парламент часто консультуються перед прийняттям рішення з того чи іншого питання. Прикладами таких органів є Соціально-економічна рада (SER) або Рада з питань освіти Нідерландів (De Onderwijsraad).

Агітаційна кампанія: люди, які бажають привернути широку увагу до певної соціальної проблеми, можуть провести демонстрацію або організувати комунікаційні кампанії. Багато організацій та груп тиску, такі як екологічний рух та рух за права жінок, висловлюють свої думки шляхом проведення агітаційних кампаній та демонстрацій.

Вони відіграють важливу роль у демократії, і суспільство радикально змінилося завдяки діяльності таких організацій.

Петиція: петиція являє собою політичне прохання у письмовій формі, що відображає думку людини стосовно державної політики. Петиція часто подається від імені групи осіб після проведення національної кампанії. Люди, які хочуть подати петицію, мають зареєструватися в письмовій формі. У петиції мають бути вказані політичні заходи або норми, з якими автори петиції не погоджуються, мета, яку вони переслідують, та імена організаторів. Прохання про розгляд петиції буде включено до списку вхідної кореспонденції на наступне засідання Палати. Потім комітет вирішує, чи можуть заявники подати свою петицію, і якщо так, то коли. Петиції до конкретного постійного комітету (голови) повинні надсилатися секретареві відповідного комітету та супроводжуватися пояснювальним листом.

Громадська ініціатива: будь-яка особа може включити питання до порядку денного Палати представників за допомогою громадської ініціативи. Громадська ініціатива – це детальна пропозиція, наприклад, щодо покращення навколишнього середовища, освітньої системи або громадського транспорту. В ній міститься прохання до Палати представників розглянути цю пропозицію та визначити свою позицію з цього питання. Громадська ініціатива – це безперечно нова пропозиція, а не реакція на законодавство, яке вже розглянуто або має бути розглянуто Палатою. Члени Палати представників представляють голландський народ. Громадська ініціатива є одним із найбезпосередніших способів донести до членів парламенту власні ідеї щодо покращення суспільства. Комітет з питань петицій та громадських ініціатив розглядає всі подані пропозиції та оцінює дотримання вимог.

Письмовий запит: письмовий запит або індивідуальна петиція стосується окремого випадку, коли, на думку заявника, центральний уряд прийняв неправильне рішення. Люди, які вважають, що постраждали від необережних чи неправомірних дій центрального органу державної влади, можуть подати скаргу до Комітету з питань петицій та громадських ініціатив Палати представників. Питання має розглядатися в індивідуальному порядку і не повинно заперечувати або оскаржувати рішення незалежного суду. Це означає, що люди не можуть оскаржувати в Палаті представників рішення суду.

Норвегія:

В документах, доступних в інтернеті, немає жодних юридичних посилань. Водночас у рейтингу Підрозділу економічної розвідки Норвегія у 2019 році посіла перше місце серед країн «повної демократії»⁵². Репортери без кордонів поставили Норвегію на перше місце у світі за індексом свободи преси у 2019 році⁵³.

Що стосується публічних консультацій у країні, то на вебсайті уряду Норвегії є спеціальна сторінка, присвячена публічним консультаціям⁵⁴. Деяка інформація стосується процесу публічних консультацій: *«Передача справи для проведення консультації здійснюється тоді, коли Міністерство бажає проконсультуватися із заінтересованими сторонами щодо запропонованого законопроєкту чи акту»*.

⁵² *Індекс демократії 2019* (8 січня 2019 року), Підрозділ економічної розвідки - перевірено 13 січня 2019. https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019

⁵³ *Індекс свободи преси 2019. Репортери без кордонів. 2019.* <https://rsf.org/en/ranking/2019>

⁵⁴ <https://www.regjeringen.no/en/find-document/consultations/id1763/>

Консультації використовуються для того, щоб дозволити громадськості, організаціям та бізнес-спільноті висловлювати свою думку, а також контролювати роботу органів, які здійснюють державне управління, та виконання ними своїх завдань. Серед проєктів, що є предметом консультацій, є проєкти законів та нормативних актів, що регулюють права та обов'язки людей, пропонують зміни в організації державного управління, зміни в судовій системі⁵⁵. На цій сторінці громадяни можуть знайти відкритий архів, що включає всі документи, подані на громадські консультації кожним міністерством. Ці теки можуть бути відсортовані за датою, темою або відповідним міністерством; в кожній теці є «лист консультації» із реєстраційним номером, зазначенням міністерства, що його склало, коротким резюме, датою оприлюднення, кінцевим терміном проведення консультації, контактною особою, якій заінтересовані сторони можуть направити свої зауваження або дати оцінку законопроєкту та, зрештою, станом процесу.

Іншим ключовим документом, що стосується проведення консультацій з громадськістю в Норвегії, є **Національний посібник з питань участі громадськості**, створений Міністерством місцевого самоврядування та модернізації Норвегії у 2014 році. Його мета полягає у розробці керівних принципів на тему *«Як сприяти розширенню участі громадськості та її впливу на муніципальне та регіональне планування відповідно до Закону «Про планування та будівництво»*⁵⁶.

Згідно з Оглядом політики в галузі нормативного регулювання, опублікованим ОЕСР у 2015 році⁵⁷, виявилось, що публічні онлайн-консультації проводяться щодо всіх основних законів країни.

Норвегія також надає великого значення консультаціям та координації між органами національного та субнаціонального рівнів (місцеві органи влади). У 2000 році було укладено угоду про проведення на постійній основі консультативних засідань між центральним урядом та місцевою владою. Такі консультації посилюють місцеву автономію та створюють міцніший фундамент для прийняття рішень центральним урядом та розробки норм та правил, орієнтованих на муніципалітети та регіони.

Насамкінець, практика участі громадськості у розробці проєктів законів та підзаконних актів набула широкого поширення в Норвегії, а згадані керівні принципи щодо цієї практики розробляються переважно Міністерством місцевого самоврядування та модернізації.

Прикладом нещодавнього процесу публічних консультацій у країні є **публічні консультації щодо АРА 2020 – Нагороди у задалегідь визначених галузях**⁵⁸. У такому разі міністерство запитує консультативний висновок щодо того, чи з'явилася нова і важлива інформація, яка стосується рішення про те, де може здійснюватися діяльність, пов'язана з нафтою. Консультації проводяться під керівництвом Міністерства нафти та енергетики. Усі громадяни Норвегії потенційно обізнані про консультації та можуть ознайомитися із консультативним висновком та документами, які обговорюються (усі матеріали доступні в інтернеті на вебсайті уряду). Водночас у цьому секторі існують конкретні організації, інтереси яких можуть зачіпати ці консультації, і які можуть надати свої пропозиції, отже, процес виглядає відмінним від відкритих консультацій з громадськістю.

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ *Участь громадськості у плануванні (2014)*, Міністерство місцевого самоврядування та модернізації Норвегії: https://www.regjeringen.no/contentassets/7fa15b41220849c9adba3eeea28538ec/medvirkning_veileder_engelsk.pdf

⁵⁷ *Огляд політики в галузі нормативного регулювання, країна: Норвегія (2015)*, ОЕСР: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Norway-web.pdf>

⁵⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/offentlig-horing-om-tfo-2020/id2695388/>

Польща:

У Польщі термін *публічні консультації* стосується лише консультацій, які відбуваються на рівні центрального уряду. Консультації, які проводяться місцевими органами влади, називаються соціальними консультаціями. Що стосується публічних консультацій, які проводяться урядом, то вони регулюються Регламентом Ради міністрів від 29 жовтня 2013 року⁵⁹. Консультації, що проводяться Сеймом – нижньою палатою парламенту Польщі, – органом законодавчої влади, регулюється Регламентом Сейму Республіки Польща від 30 липня 1992 року⁶⁰.

З точки зору забезпечення громадського контролю за процесом прийняття рішень органами державної влади надважливого значення набуває Закон «Про доступ до публічної інформації» від 6 вересня 2001 року⁶¹. Закон гарантує кожному громадянину доступ до публічної інформації, за винятком інформації, що є секретною або приватною інформацією щодо фізичних осіб або становить таємницю підприємницької діяльності.

Обов'язковими є консультації з таких питань: просторове планування та інвестиції, охорона навколишнього середовища, поводження з відходами, стратегії територіального розвитку. У консультаціях беруть участь громадські організації та окремі громадяни. Вибір цільової групи для проведення публічних консультацій є ключовою умовою успіху консультацій. Завдання організатора консультації полягає у визначенні та охопленні відповідних цільових груп, які зацікавлені у вирішенні проблеми та здатні підвищити ефективність консультацій.

Факультативні консультації організуються тоді, коли реалізація проекту пов'язується зі значним ризиком виникнення соціальних конфліктів, або якщо вона може викликати *сильні емоції* у зацікавлених осіб.

Наприклад, останніми роками тема смогу та якості повітря знаходилася в центрі публічних дискусій у Польщі. У 2018 році в Любліні (столиці однойменного регіону на сході Польщі з населенням близько 340 000 осіб) були проведені публічні консультації з цього питання. З 250 різних пропозицій група фахівців більшістю у 80 відсотків голосів відібрала 55 обов'язкових рекомендацій міській владі. Рекомендації охоплювали такі питання, як опалення, транспорт, просторове планування, зелені зони, освіта тощо. З 752 кандидатів 60 осіб (і 12 у резерві), що представляють населення Любліна у розрізі окремих соціально-демографічних категорій, таких як стать, вік, освіта та район проживання, були обрані під час двоступеневого жеребкування для участі у роботі групи фахівців.

У такому разі мешканці зазвичай хочуть долучитися до розв'язання проблеми та знайти оптимальне рішення. Якщо питання стосується інтересів мешканців, то рекомендується проводити консультації.

⁵⁹ Вебсайт INFOR: <https://www.infor.pl/akt-prawny/MPO.2013.172.0000979.uchwala-nr-190-rady-ministrow-regulamin-pracy-rady-ministrow.html> (станом на 16.03.2021).

⁶⁰ Вебсайт INFOR: <https://www.infor.pl/akt-prawny/MPO.2012.008.0000032.uchwala-regulamin-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej.html> (станом на 15.03.2021).

⁶¹ Вебсайт INFOR: <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2001.112.0001198.ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej.html> (станом на 16.03.2021).

Сербія:

Законодавство Сербії **чітко визначає обов'язок органів влади та уряду забезпечувати доступність всіх законопроектів та законодавчих ініціатив для громадськості**. Ці правила містяться в плані роботи уряду на 2019 рік, який передбачає обов'язок забезпечити повну прозорість для громадськості у тому, що стосується офіційних документів. Це питання також регулюється Законом «Про державне управління», стаття 77 якого безпосередньо передбачає участь громадськості у підготовці законопроектів. Ба більше, регламент уряду спрямований на проведення публічних дебатів та узгодження з практичними керівними принципами участі громадськості у підготовці законопроектів.

Заразом законодавча база Сербії також свідчить про те, що більше уваги та значення приділяється **робочим нормопроектним групам**, які створюються суб'єктами законодавчої ініціативи. Хоча це ефективний спосіб консультацій, можна сказати, що це ставить інші заінтересовані сторони (які не входять до складу робочої нормопроектної групи) у більш слабе становище, оскільки вони матимуть можливість лише обговорювати теми через платформу, але фактично не братимуть участі у розробці закону у рамках більш активного початкового процесу.

Іспанія:

Основним законом, що регулює питання проведення публічних консультацій на державному рівні, є загальний **закон № 50/1997**⁶².

Публічні консультації проводяться перед розробкою законопроектів, проектів королівських законодавчих указів та проектів підзаконних нормативно-правових актів з метою отримання думок та матеріалів від заінтересованих сторін та громадян, яких вони стосуються, щодо проблеми, яка підлягає вирішенню, мети проекту, який буде прийнято, необхідності та можливості його прийняття, можливих рішень юридичного та неюридичного альтернативного характеру (пункт 2 статті 26).

Публічні консультації проводяться органами державного управління й адресовані будь-яким суб'єктам на рівні громади, на яких **потенційно можуть вплинути розроблені норми**, а також асоціаціям, що об'єднують або представляють права громадян. Компетентний орган управління, відповідальний за розробку політики, відповідає за публікацію результатів публічних консультацій на **вебпорталі відповідного міністерства**⁶³. Мінімальний термін для проведення публічних консультацій становить 15 днів. Під час публікації результатів публічних консультацій відповідному органу управління пропонується надати звіт про правові наслідки, **що включатиме таку інформацію, як: мета, обґрунтування, зміст та правовий аналіз, аналіз економічного та гендерного впливу, розрахунок адміністративних витрат** (пункт 3 статті 26). Зрештою, звіт про правові наслідки має містити короткий виклад основних **пропозицій, отриманих в ході консультацій з громадськістю** (пункт 3 статті 26). У випадку законопроектів та проектів королівських законодавчих актів, Рада міністрів

⁶² [BOE.es - BOE-A-1997-25336 Ley 50/1997, від 27 листопада, надалі змінений Законом № 40\2015 про правовий режим державного сектору Іспанії, опублікований у Boletín Oficial del Estado \(BOE\) no. 236/2015: BOE.es - BOE-A-2015-10566 Ley 40/2015, від 1 жовтня, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)

⁶³ У вересні 2016 року Рада міністрів схвалила угоду, яка містить інструкції, що дозволяють громадськості брати участь у процесі формування політики через вебпортали різних міністерств, а також полегшують доступ, використання та висвітлення.

повинна оцінити пропозиції громадян, їхнє застосування та наступну процедуру (пункт 4 статті 26)⁶⁴.

3.2 Публічні консультації стосовно рішень місцевої та регіональної влади

Доступна велика кількість інформації про консультації на місцевому та регіональному рівні щодо проєктів рішень, нормативних актів і законів (регіональних законів).

Албанія:

Враховуючи зниження рівня прозорості на електронних платформах та в муніципальних органах влади Албанії, згідно з даними звіту про результати оцінювання рівня прозорості органів місцевої влади в Албанії, підготовленого Балканською мережею журналістських розслідувань (BIRN)⁶⁵, муніципальні органи влади підготували нову програму зі сприяння прозорості, метою якої є забезпечити безкоштовну публікацію всіх документів, доступних громадськості (що свідчить про неефективність попередніх нормативних актів). Усі оголошення про проведення публічних консультацій залишаються доступними на веб-порталі за адресою <http://www.konsultimipublik.gov.al/>. Метою нової програми є підвищення рівня інформаційної прозорості, а також заохочення громадян до участі у публічних консультаціях.

Вірменія:

З метою забезпечити участь громадян у формуванні **п'ятирічного плану розвитку громади чи управлінні річним бюджетом** (складанні, публічному обговоренні, виконанні та здійсненні контролю), за рекомендацією голови громади⁶⁶ формується **дорадчий (консультативний) орган** у складі відповідних фахівців з числа співробітників органів муніципальної влади та інших громадських організацій, а також до трьох депутатів ради громади, місцевих мешканців, експертів та інших заінтересованих осіб (за їхньої згоди). Перш ніж подавати проєкти п'ятирічних планів розвитку громад чи річних бюджетів на затвердження ради громади, голова громади у період, визначений статтею 27.1 Закону Республіки Вірменія «Про законодавчі акти», організує і проводить відкриті публічні слухання чи обговорення. Голова громади надає раді громади інформацію про ухвалені пропозиції чи заперечення, отримані у рамках відкритих публічних слухань чи обговорень.

Громади, особливо міські, як правило, застосовують закон про організацію публічних слухань чи обговорень і залучають громадян до процесу прийняття рішень. Пропозиції і

⁶⁴ Одним з прикладів публічних консультацій є той, який проводить Іспанія з метою підготовки та розробки IV Національного плану дій – Відкритий уряд – Іспанія 2020-2024. У 2019 році були проведені попередні консультації, результати яких були опубліковані на національному порталі прозорості, де громадяни та ОГС вносили пропозиції щодо Плану за допомогою спеціальної вебформи. З метою підвищення обізнаності та стимулювання участі було розпочато кампанію в соціальних мережах. Як наслідок цього процесу було отримано 130 ініціатив, і план був розроблений відповідно.

⁶⁵ <https://birn.eu.com/wp-content/uploads/2019/05/National-Monitoring-Report-on-Transparency-of-Local-Government-1.pdf>

⁶⁶ Оскільки існують сільські та міські громади, лише голова міської громади може вважатися мером, проте у цьому законі йдеться про всі громади. Відповідно, використовуватиметься термін «голова громади».

заперечення, хоч і не завжди, вносяться до документів, що згодом затверджуються міськими радами.

Фінляндія:

Відповідно до «Закону про місцеве врядування» («Кунталакі») (410/2015), муніципальні органи влади зобов'язані забезпечити, щоб **місцеві мешканці мали можливість брати участь і впливати** на діяльність своєї муніципальної влади. Зокрема, як зазначено у **частині 22 «Можливості для участі і здійснення впливу»:**

(1) Мешканці та користувачі послуг муніципалітету мають право брати участь у діяльності муніципальної влади і впливати на неї. Місцеві ради мають забезпечити наявність різноманітних та ефективних можливостей для такої участі.

(2) Участі і здійсненню впливу можна окремо посприяти шляхом:

- a) забезпечення можливостей для обговорення і висловлення думок та створення комісій з числа місцевих мешканців;
- b) з'ясування думки мешканців до прийняття рішення;
- c) виборів представників користувачів послуг до органів муніципальної влади, відповідальних за прийняття рішення;
- d) забезпечення можливостей для участі у плануванні муніципальних фінансів;
- e) планування і розроблення послуг спільно з користувачами послуг;
- f) підтримки незалежного планування і підготовки справ мешканцями, організаціями та іншими юридичними особами.

Крім того, деякі норми спеціального законодавства (такого як «Закон про молодь») передбачають певні обов'язки щодо забезпечення відкритості та участі.

Франція:

Що стосується проведення публічних консультацій на місцевому рівні, **закон від 13 серпня 2004 р.**, що входить до **Загального кодексу територіальних громад**,⁶⁷ містить **окремий розділ, присвячений консультаціям з громадянами**. Це дозволяє радитися з громадянами на місцевому рівні з приводу рішень, які прагне втілити влада. Запит на проведення публічних консультацій може бути ініційовано як органами влади, так і самими громадянами⁶⁸. Питання екологічного планування і планування розвитку громад навіть на місцевому рівні регулюються законом і **наказ від 21 квітня 2016 року**⁶⁹ описує, яким чином у цьому контексті можуть здійснюватися публічні консультації. Дозволяється проведення на місцевому рівні консультацій щодо проектів, що матимуть вплив на середовище проживання, від інфраструктури до змін довкілля.

⁶⁷ [Section 2 : Consultation des électeurs \(Articles L1112-15 à L1112-23\)](#) du Code général des collectivités territoriales (розділ 2 «Консультації з виборцями» (статті з L1112-15 по L1112-23) Загального кодексу територіальних громад)

⁶⁸ [Article L1112-16](#) du Code général des collectivités territoriales (Стаття L1112-16 Загального кодексу територіальних громад)

⁶⁹ [Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016](#) relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (Наказ №2016-488 від 21 квітня 2016 р. стосовно консультацій на місцевому рівні щодо проектів, здатних мати вплив на довкілля)

Італія:

Регіон Ломбардія забезпечує участь громадян у рамках ст. 6 Регіонального закону 20/2017⁷⁰, особливо представників заінтересованих соціально-економічних груп, залучених до оцінювання регіональної політики і процесів контролю за застосуванням регіональних законів.

Чотири регіони мають власні вебсайти, присвячені ініціативам, спрямованим на забезпечення участі громадян: **Сардинія**⁷¹, **Тоскана**⁷², **Емілія-Романья**⁷³ та **Апулія**⁷⁴. В Апулії, Тоскані та Емілії-Романьї існують спеціальні затверджені **регіональні закони**, що містять конкретні норми щодо ініціатив про проведення консультацій, а саме: Закон №28 2017 року⁷⁵ – Апулія; Закон №46 2013 року⁷⁶ – Тоскана; Закон №15 2018 року⁷⁷ – Емілія-Романья. Ці правові акти формують загальні правові рамки для публічних консультацій, проте не містять детального опису процедур і не визначають відповідальність.

У регіонах, розглянутих вище, заінтересованими учасниками консультацій є: громадяни-місцеві мешканці, іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають на території, на якій відбуваються консультації; особи, що працюють, навчаються або проживають на цій території, мають інтерес у цій території або в предметі консультацій; компанії, об'єднання, організації та інші соціальні групи, чий штаб-квартири розташовані на території, де відбуваються консультації, або заінтересовані у тому, щоб взяти участь у консультаціях.

Що стосується **регіону Апулія**, участь громадян і проведення консультацій можуть забезпечувати: органи місцевої влади, школи, університети та будь-які інші органи державного управління; об'єднання, фонди та інші приватні неприбуткові установи, а також торгові асоціації, профспілки, політичні партії і рухи; компанії і підприємства у рамках власних проєктів чи заходів, що мають значний екологічний, соціальний або економічний вплив. Для того, щоб отримати фінансову і методологічну підтримку з боку регіону, такі процеси мають **відповідати наступним критеріям** (ст. 14, Регіональний закон №28 2017 року): чітко визначений предмет консультацій; точні строки проведення, але не більше шести місяців; забезпечення інклюзивності процесу і конкретні дії з метою розповсюдження інформації; заздалегідь зазначені будь-які витрати на реалізацію і готовність до участі у фінансуванні; визначена контактна особа.

Регіональний закон регіону Апулія №28 2017 року окремо передбачає **два механізми участі громадян**: а) **щорічну програму участі** (ст. 4) і б) **публічне обговорення основних робіт** (ст. 7). Останнє також передбачено статтею 7 Регіонального закону регіону Тоскана №46/2013.

Публічне обговорення – це процес інформування і забезпечення участі громадян у процесі, пов'язаному з виконуваними роботами, проєктами чи заходами, що мають

⁷⁰http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002017080800020&view=showdoc&iddoc=lr002017080800020&selnode=lr002017080800020

⁷¹ <http://www.sardegnapartecipa.it/>

⁷² <https://partecipa.toscana.it/>

⁷³ <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/>

⁷⁴ <https://partecipazione.regione.puglia.it/>

⁷⁵ https://partecipazione.regione.puglia.it/legge_partecipazione.pdf

⁷⁶ <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02:46&pr=idx.0;artic.1;articparziale.0>

⁷⁷ https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2018:15&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx.0;artic.1;articparziale.0&ev=1

особливе значення для регіональної громади, у сферах захисту довкілля, ландшафтної екології, соціальної, територіальної, культурної та економічній сферах.

Публічне обговорення є обов'язковим у випадку здійснення загальнонаціональних громадських робіт вартістю від 50 мільйонів євро. *Офіс з питань участі громадян (Ufficio Partecipazione)* відповідає за проведення публічного обговорення і визначає його граничний термін. Наприкінці цього процесу обговорення державний орган має ухвалити чи відхилити пропозиції стосовно громадських робіт або запропонувати відповідні зміни. Нарешті, **обидва регіональні закони (в Апулії і Тоскані) передбачають створення установи-гаранта** з метою забезпечення дотримання вимог щодо участі громадян.

Що стосується **регіону Тоскана**, участь громадян і проведення консультацій можуть забезпечувати (відповідно до ст. 13 Закону №46/2013): громадяни-мешканці муніципалітетів; об'єднання, комітети й органи місцевої влади за підтримки мешканців, що підписали відповідний запит; компанії у рамках власних проєктів чи заходів, що мають значний екологічний, соціальний або економічний вплив, можливо, за підтримки місцевої влади; заклади освіти.

Щоб отримати підтримку з боку регіону, такі процеси мають відповідати наступним критеріям (ст.14): чітко визначені предмет, час проведення і тривалість консультацій (як правило, загальна тривалість має не перевищувати 180 днів); контекст, обґрунтування і цілі; методологічні пропозиції щодо способу реалізації процесу участі громадян та проєкт кошторису.

Комісія оцінює пропозицію за чіткими критеріями, визначеними статтею 15 Закону №46/2013.

У **регіоні Емілія-Романья**, відповідно до Регіонального закону №15/2018, забезпечувати участь громадян можуть відповідальні органи або інші державні та приватні суб'єкти, що отримали формальну згоду регіону. Після завершення процесу консультацій має бути опубліковано документ з його результатами, і компетентні органи мають взяти його до уваги під час обговорення або, в іншому випадку, надати чітке пояснення відмови у вигляді правового акту.

Польща:

Існують три правові норми, що вимагають від місцевої влади проведення обов'язкових консультацій, і вони стосуються просторового планування та управління, політики розвитку та питань довкілля. Консультації з інших питань, що входять до компетенції місцевої влади, не є обов'язковими, проте проводяться часто⁷⁸. Чимало органів місцевої

⁷⁸ Проведення органами місцевої влади обов'язкових консультацій регулюють три закони:

- «Закон про просторове планування й управління» від 27.03.2003: консультації щодо планів зонування і дослідження умов і напрямків зонування;
- «Закон про принципи реалізації політики розвитку» від 6.12.2006: консультації щодо проєктів стратегій розвитку органів самоврядування;
- «Закон про оприлюднення інформації про стан довкілля і його захист, участь громадськості у захисті довкілля і результати оцінювання впливу на довкілля» від 3.10.2008: консультації щодо інвестицій, що мають вплив на стан довкілля.

Необов'язкові консультації регулюються такими законами:

- «Закон про комунальне самоврядування» від 8 березня 1990 р., у статті 5а Закону зазначено: «1. У випадках, передбачених законом, та з інших питань, що стосуються справ комуни, на її території можуть проводитися консультації з населенням муніципалітету; 2. Правила і порядок проведення консультацій з населенням муніципалітету мають бути визначені постановою муніципальної ради. Стаття 5b. [Згода на створення молодіжної муніципальної ради]: 1. Муніципалітет має вжити заходів для популяризації і поширення ідеї самоврядування серед

влади створили *постійні дорадчі ради*, що об'єднали молодь і людей старшого віку. Створення таких рад не є обов'язковим, проте передбачено Законом про місцеве самоврядування. З ними проводяться консультації з приводу проєктів правових актів, рішень і стратегій, що пропонуються органами місцевого самоврядування. Дуже часто ініціатива щодо створення рад молоді і людей старшого віку походить від місцевих громад за принципом «знизу вгору». У багатьох муніципалітетах також створюються дорадчі ради з питань підприємництва, рівноправ'я, культури, допомоги інвалідам, соціального діалогу, соціальної економіки, тварин тощо. Склад *ради* визначається мером. Найчастіше до складу рад входять посадовці, представники неурядових громадських організацій (НГО), лідери суспільної думки та незалежні експерти. З такими радами проводяться постійні консультації щодо проєктів рішень органів місцевої влади. Вони також є дорадчими органами з питань стратегій розвитку міст. Кожна муніципальна рада чи регіональний парламент зобов'язані ухвалити постанову, що визначає порядок проведення таких необов'язкових публічних консультацій. Положення постанови є основою для початку процесу консультацій.

Важливими заінтересованими сторонами у публічних консультаціях є НГО, що працюють на певній території місцевого самоврядування. Кожен муніципалітет чи регіон зобов'язаний розробити програму співпраці з НГО і проводити з ними консультації. Це важливий процес з точки зору діалогу між органами місцевої влади та організованими групами громадян.

Іспанія:

На регіональному рівні (рівні автономних спільнот) ухвалено різні закони про загальні консультації.

В Автономній спільноті **Андалузії** питання публічних консультацій як на регіональному, так і місцевому рівні регулюється загальним Законом №7/2017 про участь громадян. Публічні консультації ініціюються регіональними та/або місцевими адміністраціями⁷⁹, а також громадянами⁸⁰, заінтересованими особами та організаціями, що представляють сторони, для яких обговорювані заходи потенційно є предметом зацікавленості та/або матимуть певні наслідки (ст. 43). У консультаціях може брати участь **будь-який громадянин у віці від 16 років, що є мешканцем Андалузії і для якого предмет консультацій може становити інтерес та/або мати певні наслідки** (ст.

населення муніципалітету, зокрема (особливо) серед молоді; 2. Муніципальна рада може, на вимогу відповідних громад, дати згоду на створення молодіжної консультативної ради; 3. При створенні молодіжної ради муніципалітету муніципальна рада надає їй статут, яким визначено порядок відбору її членів та регламент її роботи. Стаття 5с. [Муніципальна рада людей старшого віку]: 1. Муніципалітет сприяє солідарності між поколіннями і створює умови для стимулювання громадської активності людей старшого віку у місцевих громадах; 2. Муніципальна рада може, за власною ініціативою або на вимогу відповідних громад, створити муніципальну раду людей старшого віку; 3. Муніципальна рада людей старшого віку є консультативною, дорадчою й ініціативною.

• «Закон про регіональне самоврядування» від 5 червня 1998 р., стаття 10а. 1. У випадках, передбачених законом, та з інших питань, важливих для регіону, на його території можуть проводитися консультації з мешканцями регіону; 2. Правила і порядок проведення консультацій з мешканцями регіону визначаються постановою регіонального парламенту.

⁷⁹ На регіональному рівні рішення про проведення консультацій ухвалює Голова Уряду Андалузії та 10% муніципалітетів із загальним населенням не менше 500 тисяч зареєстрованих громадян віком від 16 років (ст. 44). На місцевому рівні рішення ухвалює місцева влада за пропозицією голови органу місцевої влади, щонайменше двох політичних партій і щонайменше третини складу органу місцевої влади (ст. 48, пункт 1).

⁸⁰ Ініціювання громадянами публічних консультацій вимагає зібрати 30 тисяч підписів громадян віком від 16 років, що є мешканцями Андалузії (ст. 45). На місцевому рівні кількість необхідних підписів громадян віком від 16 років, що є мешканцями Андалузії, залежить від щільності населення (наприклад, для муніципалітету з населенням 5 тисяч мешканців вимагається зібрати 500 підписів (ст. 48, пункт 3)).

35)⁸¹, шляхом голосування, що не має статусу референдуму (ст. 36). Предмет консультацій має бути пов'язаний винятково з питаннями, що **становлять суспільний інтерес і знаходяться в компетенції державної адміністрації**, були підтримані компетентними органами і стосуються конкретного сектора чи групи населення (ст. 37)⁸². На регіональному та місцевому рівні публічні консультації не можуть проводитися під час парламентських чи муніципальних виборів, утворення нових палат, рад та місцевих урядів чи референдумів. Що стосується публічних консультацій на регіональному рівні, **протягом року може проводитися не більше трьох таких консультацій** (ст. 47). Дозволена кількість консультацій на місцевому рівні визначається нормативними актами місцевого рівня, оскільки закон не передбачає конкретних обмежень (ст. 50). **Крім того, консультації з того самого питання не можуть проводитися впродовж двох років після попередніх консультацій** (як на регіональному, так і на місцевому рівні). Закон також передбачає інші форми консультацій з метою виявлення думки громадян і забезпечення їхньої участі, а саме: опитування; публічні слухання; форуми для забезпечення участі; громадські комісії і колегії (ст. 25).

В Автономній спільноті **Мадрида** у консультаціях мають право брати участь усі громадяни-місцеві мешканці⁸³, організації громадянського суспільства, що працюють у регіоні, та організації, що представляють громаду. Мінімальна тривалість консультацій становить 30 днів.

У **Валенсійській** автономній спільноті, відповідно до Закону №2/2015⁸⁴, участь громадян забезпечується: Генералітетом (регіональним урядом) та його державними адміністраціями (ст. 46); громадськими організаціями (ст. 43.1); **Радою з питань участі громадян** (ст. 49); **Радою Валенсійських центрів за кордоном** (ст. 53). Інші передбачені законом форми консультацій включають інформування громадськості і публічні слухання, що можуть проводитися окремо чи одночасно (ст. 47). **Генералітет Валенсії відшкодовує неприбутковим об'єднанням витрати на організацію участі громадян у рамках реалізації відповідного права** (ст. 44 bis, пункт 1). Для виплати відшкодування має бути дотримано певних умов, передбачених статтею 44 bis, пункт 2: наприклад, участь громадян має регулюватися законом і дотримуватися адміністративних процедур.

Автономні спільноти **Арагон**⁸⁵, **Кастилія-Ла-Манча**⁸⁶ і **Мурсія**⁸⁷ ухвалюють **Щорічні програми участі громадян**, як того вимагають відповідні закони, що регулюють участь громадян та її механізми. Така програма є стратегічним планом, яким визначено всі рішення, процес ухвалення яких передбачає участь громадян і проведення консультацій, а також компетентні державні органи та форми консультацій, що використовуватимуться, наприклад, публічні консультації.

⁸¹ Вікове обмеження може бути знижено, якщо питання, що є предметом консультацій, безпосередньо стосується дітей та їхніх прав.

⁸² За винятком: питань, що виходять за межі компетенції регіональних та місцевих адміністрацій Андалузії; організаційної структури регіональних та місцевих адміністрацій; ресурсів регіональних та місцевих державних скарбниць; оскарження основних прав людини.

⁸³ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-10102-consolidado.pdf>

⁸⁴ [Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. \(boe.es\)](#)

⁸⁵ [Boletín Oficial de Aragón \(aragon.es\)](#)

⁸⁶ [Proyecto de Programa Anual de Participación \(castillalamancha.es\)](#)

⁸⁷ [Programa Anual - Participacion \(carm.es\)](#)

3.3. Яким чином регулюється порядок проведення публічних консультацій?

Фінляндія:

Lausuntopalvelu.fi – це механізм подання запитів і отримання інформації в електронній формі. Всі центральні органи влади за допомогою цієї послуги мають можливість оприлюднити запит на отримання інформації. Інформацію можуть надавати всі організації та фізичні особи. Для забезпечення взаємодії між громадянами та відповідальними державними органами існують також інші електронні інструменти⁸⁸:

- **Otakantaa.fi** – це онлайн-послуга, метою якої є поліпшення взаємодії між фізичними особами, організаціями та державною владою. Сервіс забезпечує участь громадян і доступ до інформації та сприяє прозорості і підвищенню якості планування ініціатив та прийняття рішень.
- **Nuortenideat.fi** – це загальнонаціональна послуга, створена як канал для молоді з метою надання власних пропозицій, участі у вирішенні і висловлення думки з приводу пов'язаних з ними питань.
- **Kuntalaisaloite.fi** – це онлайн-послуга, що дозволяє мешканцям муніципалітетів, що користуються цією послугою, надавати власні ініціативи та відстежувати хід реалізації ініціатив, наданих іншими.
- **Kansalaisaloite.fi** – це електронна послуга, що дозволяє громадянам ініціювати нові законопроекти, зміни до чинних законів або скасування законів. Парламент Фінляндії зобов'язаний розглянути ініціативу, якщо протягом шести місяців її підтримають 50 тисяч громадян, що мають право голосу.

Усі деталі процесів консультації та демократичного діалогу також можна легко знайти на вебсайті www.demokratia.fi, що заохочує користування онлайн-послугами. Послуги, що надає democratia.fi, є легкодоступними на єдиному сайті і безкоштовними. Вони надають громадянам рівні можливості для відстеження процесу прийняття рішень з питань, що є предметом спільного інтересу, та для участі у процесі розвитку суспільства, а також пропонують спеціальні канали для участі на різних етапах процесу підготовки рішень. Запит щодо надання коментарів надсилається всім відомим заінтересованим особам та публікується, щоб надати іншим заінтересованим сторонам можливість також надати власні коментарі. Посібник щодо консультацій з питань законотворчості, виданий урядом⁸⁹, визначає принципи консультацій із заінтересованими особами та їхньої участі у законотворчому процесі й охоплює підготовку всіх проектів законів та указів.

Франція:

З розвитком нових технологій цифрова трансформація демонструє важливість нових форм участі громадян, таких як публічні консультації в онлайн-режимі. **Закон Вармана (від 17 травня 2011 р.) про спрощення і підвищення якості законодавства**⁹⁰ розглядає використання публічних консультацій особливо у статтях 16 і 70. У статті 16 щодо публічних консультацій у мережі інтернет зазначено: «У випадку, коли

⁸⁸ Майже всі правові вимоги щодо консультацій узагальнено в одному документі: <http://kuulemisopas.finlex.fi/5-lakisaateiset-kuulemisveloitteet/lakisaateiset-kuulemisveloitteet/>

⁸⁹ Новий посібник, опублікований у 2016 році, заміняє постанову уряду про консультації з питань законотворчості від 2010 року.

⁹⁰ [Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011](http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2011/5/17/2011525) de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (1)

адміністративний орган зобов'язаний провести консультації з комісією перед введенням у дію нормативного акту, за винятком актів про призначення на посаду, він може прийняти рішення організувати **відкриті консультації, що дасть можливість отримати, через вебсайт, зауваження від заінтересованих осіб. Адміністративний орган оголошує умови проведення консультацій у будь-який спосіб. Після завершення консультацій він готує висновки на основі отриманих зауважень, можливо, наводячи додаткову інформацію. Висновки мають бути оприлюднені**». Цю статтю було підкріплено указом від 8 грудня 2011 р., яким було дозволено проведення відкритих консультацій у мережі інтернет і визначено, яким чином має бути реалізовано такий підхід.

На сьогодні, щоб зробити публічні консультації в онлайн-режимі доступними для всіх громадян, уряд створив вебплатформу під назвою «Громадське життя» ([Vie publique](#))⁹¹. У рамках кожних публічних консультацій громадян інформують про тему обговорення, тип публічних консультацій (відкриті для громадськості консультації, відкриті для громадськості консультації, організовані прем'єр-міністром, дискусія під егідою [Національної комісії з питань публічних обговорень](#), широка участь громадян), правові підстави, на яких проводяться консультації, період, протягом якого консультації залишатимуться відкритими, та органи державної влади, відповідальні за проведення консультацій.

Платформа містить посилання на вебсайт державного органу, що організує публічні консультації у мережі Інтернет. На цьому сайті щонайменше представлено текст проекту рішення, що супроводжується пояснювальною запискою, щоб зробити консультації доступними всім, а також рішення про організацію консультацій у випадку, коли вони мають замінити консультації у комітеті. Ті, хто має бажання, можуть, натиснувши кнопку «Долучитися до консультацій», надіслати свої зауваження через вебсайт відповідного державного органу. Мінімальна тривалість консультацій і, відповідно, період, протягом якого громадяни мають можливість сформулювати свої зауваження, залежать від типу консультацій:

- 21 день (за винятком надзвичайних ситуацій) для консультацій з приводу рішень, що мають вплив на довкілля;
- 15 днів для консультацій, що проводяться замість обов'язкових консультацій у державній комісії;
- для решти консультацій, відкритих у мережі Інтернет, мінімальну тривалість не встановлено.

Після завершення консультацій адміністрація, що їх організувала, зобов'язана **оприлюднити висновки** щодо зауважень з боку громадськості на своєму вебсайті. Оприлюднення висновків щодо зауважень з боку громадськості на вебсайті [vie-publique.fr](#) є обов'язковим лише для відкритих консультацій, що проводяться замість консультацій у дорадчому комітеті. У випадку інших консультацій оприлюднення таких висновків є необов'язковим. У випадку консультацій щодо рішень, що мають вплив на довкілля, у висновках також має бути зазначено, чи було враховано зауваження і чому саме. У жовтні 2017 року секретар з питань трансформації у сфері державної діяльності оприлюднив інструментарій для забезпечення участі громадськості⁹² і особливо різних способів залучення населення.

⁹¹ <https://www.vie-publique.fr/consultations>

⁹² <https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/boite-outils-demarches-participation.pdf>

Публічні консультації в онлайн-режимі законодавчо врегульовані трьома основними статтями **Кодексу відносин між громадськістю та адміністрацією**⁹³ та **основним законом №2009-403 від 15 квітня 2009 р.**⁹⁴. Ці закони гарантують, що, з одного боку, державні органи, відповідальні за проведення консультацій, надають громадськості всю інформацію і таким чином кожен може долучитися до процесу консультацій, а з іншого боку, рекомендації, сформульовані після завершення консультацій, повідомляються громадськості. Відповідний звіт має бути підготовлено, надіслано учасникам і зроблено доступним усім громадянам. В окремих випадках, що стосуються довкілля, **стаття 7 Хартії про захист довкілля** закріплює принцип, згідно з яким кожен має право взяти участь у підготовці державних рішень, що матимуть вплив на довкілля. Крім того, у грудні 2012 року⁹⁵ та у серпні 2013 року⁹⁶ було внесено зміни до Екологічного кодексу, що забезпечують можливість участі громадян.

Молдова:

У постанові уряду №967/2016 щодо механізму публічних консультацій з громадянським суспільством з приводу прийняття рішень **згадується про необхідність інформувати громадськість про початок процесу прийняття рішення**. Суть цієї постанови полягає, головним чином, в оголошенні запропонованого законопроекту. Оголошення має бути оприлюднено протягом 15 робочих днів від початку процесу прийняття рішення. Хоча закон передбачає декілька способів оприлюднення такого оголошення, найзручнішими з яких є оприлюднення інформації на офіційному вебсайті державного органу та на вебпорталі www.particip.gov.md, а також розповсюдження інформації серед заінтересованих осіб електронною чи звичайною поштою. **Проект рішення надається заінтересованим сторонам**. Державний орган забезпечує можливість доступу до проектів рішень та пов'язаних матеріалів шляхом розміщення їх на офіційному вебсайті та на вебпорталі www.particip.gov.md.

Оголошення про організацію публічних консультацій та пов'язані матеріали має бути оприлюднено не менше ніж за 15 днів до остаточного затвердження проекту рішення.

Заінтересовані сторони можуть подавати рекомендації щодо проектів рішень протягом щонайменше 10 днів від дати оголошення ініційованого рішення або від дати оголошення про початок публічних консультацій. Цей період може бути подовжено на вимогу заінтересованих сторін. Як правило, рекомендації надаються в електронному вигляді. В інших випадках усні рекомендації фіксуються у протоколах засідань. Рекомендації вивчаються органом, відповідальним за підготовку проекту рішення, який ухвалює рішення про прийняття до уваги або відхилення щодо кожної пропозиції і систематизує їх у вигляді таблиці у власних висновках. Вони розміщуються на офіційному вебсайті державного органу і передаються на розгляд до компетентного органу разом з проектом рішення.

Після ухвалення рішень державні органи мають забезпечити доступ до рішень шляхом оприлюднення їх у спосіб, встановлений законом (на вебсайті державного органу, у ЗМІ тощо).

⁹³ [Titre III : L'association du public aux décisions prises par l'administration \(Ст. L131-1 à L135-2\)](#) Кодексу стосунків між громадськістю та органами влади

⁹⁴ [Ст. 8](#) Закону № 2009-403 від 15 квітня 2009 про застосування статей 34-1, 39 et 44 Конституції (1)

⁹⁵ [Закон № 2012-1460 від 27 грудня 2012](#) стосовно реалізації принципу участі громадськості, визначеного у статті 7 Екологічної хартії (1)

⁹⁶ [Постанова № 2013-714 від 5 серпня 2013](#) стосовно реалізації принципу участі громадськості, визначеного у статті 7 Екологічної хартії

За даними дослідження, проведеного Фондом «Східна Європа» у Молдові (2019 р.), попри те, що деякі міністерства розробили внутрішні правила, що забезпечують прозорість процесу прийняття рішень, на рівні уряду не існує жодного посібника, де було б описано процес публічних консультацій щодо проєктів законів і програмних документів. Деякими національними НГО та міжнародними організаціями було розроблено настанови щодо забезпечення участі громадян, проте їх не було опубліковано на вебсайті Державної канцелярії і даних про застосування їх держслужбовцями немає.

У 2018 році вісім з дев'яти (або 89%) міністерств робили оголошення про підготовку проєктів законів на власних вебсайтах або на платформі www.particip.gov.md. Втім, мали місце випадки, коли оголошення не містили важливої інформації (наприклад, дати оприлюднення оголошення та граничних термінів для надання зауважень, предмету проєкту) або ж зазначені граничні строки були занадто короткими. Також є сумніви, що було зроблено оголошення про всі без винятку законопроєкти, що знаходилися в розробці.

Північна Македонія:

Протягом кількох років македонський уряд здійснював нові ініціативи, спрямовані на те, щоб краще враховувати пропозиції з боку більшої кількості заінтересованих сторін – організацій громадянського суспільства, торговельних палат тощо – з метою організувати змістовний процес консультацій шляхом створення Єдиного електронного реєстру нормативних актів, також відомого під назвою [ENER](#). У 2006 році, у світлі розширення публічних консультацій, було впроваджено декілька методик, зокрема:

- методика оцінювання впливу нормативних актів та посібник з її застосування.
- Кодекс з питань публічних консультацій.

За допомогою ENER було створено правову базу публічних консультацій, оскільки цей реєстр дає можливість доступу до законодавчих пропозицій у процесі консультацій з різними заінтересованими сторонами. Метою цього інструменту є забезпечити більшу прозорість обговорення законопроєктів для громадськості і безпосередню підтримку процесу оцінювання впливу нормативних актів. Будь-яка заінтересована сторона може скористатися платформою ENER для висловлення зауважень чи пропозицій щодо проєктів законів⁹⁷. Нормативний акт про проведення публічних консультацій має відповідати закону: законопроєкти і пропозиції мають бути розміщені і доступні на платформі ENER (за винятком міжнародного законодавства та проєктів, що розглядаються за надзвичайною процедурою), і будь-яка особа, що має бажання долучитися і висловити свої коментарі чи зауваження, може зробити це протягом 10 днів від дати оприлюднення. Після цього строку доступ припиняється.

Відповідно до регламенту Асамблеї, **уряд має право запросити на своє засідання, зокрема, науковців, фахівців, державних службовців та представників організацій, установ і об'єднань з метою дізнатися їхню думку стосовно тих чи інших питань порядку денного** (стаття 122, параграф 2). Уряд може організувати **публічні обговорення** щодо проєктів законів, що зачіпають ширші суспільні інтереси (стаття 145), після яких має підготувати звіт щодо результатів публічного обговорення і в

⁹⁷ Крім того, результатом здійсненої у 2019-2021 роках реформи прозорості стало впровадження Стратегії реформування державного врядування. Цей новий закон має забезпечити вільний доступ до публічної інформації, особливо в контексті участі ГО.

підсумку ініціювати обговорення певних питань, піднятих, поміж інших, об'єднаннями громадян (стаття 124, параграф 3).

За свідченнями державних посадовців та за результатами опитування, проведеного Інститутом демократії “Societas Civilis” у Скоп'є (IDSCS) та Центром економічного аналізу⁹⁸, ENER використовується мало, оскільки більшість населення не знає і не поінформована про існування такого інструмента. З цього приводу уряд заявляє, що не може *змусити* громадян бути політично активними. Попри гарантії забезпечення доступу громадськості до процесу прийняття рішень за допомогою платформи ENER, влада не виявляє достатньої ініціативи для вчасного оприлюднення інформації і надання роз'яснень щодо відхилення скарг, поданих організаціями громадянського суспільства у рамках реалізації відповідного права. Ця заява підтверджує зауваження, що містяться у доповідях Європейської Комісії по Північній Македонії протягом останніх років.

Польща:

Публічні консультації законодавчо регулюються **регламентом роботи Ради Міністрів від 29 жовтня 2013 р.** Відповідно до регламенту, кожна державна установа (міністерство, центральне представництво, агенція тощо), що організує публічні консультації, зобов'язана визначити порядок проведення консультацій: предмет, мету, форму і строки. Організатор консультацій зобов'язаний дати відповідь на всі коментарі і зауваження, надані у рамках консультацій.

Відповідно до ст. 36 регламенту, державний орган, що подає проект закону чи нормативного акту, з урахуванням змісту проекту, а також з урахуванням інших обставин, зокрема, важливості проекту та очікуваного соціально-економічного впливу, складності й терміновості законопроекту, подає проект для публічних консультацій, що передбачає можливість для соціальних організацій та інших заінтересованих осіб чи установ висловити свою думку з приводу проекту з урахуванням настанов щодо проведення публічних консультацій, якщо такі запроваджено Радою Міністрів чи підпорядкованим їй органом⁹⁹. Крім того (ст. 40), державний орган, що подає проект урядового документа для узгодження, публічних консультацій чи надання висновків, вказує строки для представлення позицій. Якщо строки для отримання позицій не впливають з окремих положень, державний орган визначає їх самостійно з урахуванням предмету, сфери дії та обсягу проекту урядового документа, кола організацій, яких стосується проект, та терміновості справи. Державний орган, що подає проект, може організувати *конференцію*, якщо вважатиме, що вона сприятиме належному дотриманню процедури або отриманню висновків щодо проекту урядового документа, особливо у випадку, коли до проекту надається багато коментарів.

У підсумку погодження проекту урядового документа (ст. 49) зміст проекту *або схвалюється, або констатується розходження у позиціях* (за результатами консультацій із заінтересованими сторонами). Державний орган, що подає проект,

⁹⁸ Дослідження сприйняття громадянами процесу оцінювання впливу нормативних актів у 2018 році (Анкета за перцепцією на граѓаните за процесот на проценка на влијание на регулативата во 2018). IDSCS, CEA. 2019

⁹⁹ § 38. 1. Державний орган, що подає проект урядового документа, направляє його до органів державної влади та інших державних органів, яких стосується проект, для отримання висновків. 2. У випадках, передбачених окремими положеннями, проекти урядових документів має бути подано для отримання висновків організацій, визначених цими положеннями, зокрема, проекти, положення яких стосуються спеціального закону у межах компетенції об'єднаного комітету у складі представників уряду, місцевої влади, церков, соціальних партнерів та інших організацій, має бути подано для отримання висновків компетентного об'єднаного комітету.

приймає рішення на основі коментарів, наданих у рамках процесу публічних консультацій, або висновків щодо проєкту урядового документу.

Сербія:

У розпорядженні громадськості є електронний портал під назвою «Е-уряд»¹⁰⁰, на якому публікуються проєкти законів, що є предметом консультацій. Завдяки цьому порталу громадяни мають можливість залишати свої коментарі під час офіційних публічних обговорень, але для цього вони мають бути попередньо зареєстровані у системі «Е-уряд». Втім, порівняно з кількістю зареєстрованих осіб, на порталі відображена обмежена кількість коментарів від громадян, що свідчить про те, що потенціал платформи залишається обмеженим. Усі ухвалені закони є доступними безкоштовно на веб-сторінках національного парламенту¹⁰¹ та видання ParagrafLex¹⁰².

3.4. Яку відповідальність передбачено за порушення законодавства про публічні консультації?

Албанія:

Інформація, що чітко свідчила б про відповідальність у випадку недотримання законодавства про публічні консультації, відсутня. Пояснення, чому не було запроваджено таку практику, частково полягає в тому, що на рівні установ не вироблено обов'язкових процедур, що визначали б структури, відповідальні за забезпечення ефективного виконання закону, а це залишає простір для вільного тлумачення. Крім того, іншою проблемою є той факт, що «Закон про публічні консультації» не отримав такої ж уваги порівняно із «Законом про право на інформацію», відтак його впровадження на рівні державних установ є незадовільним. Відповідно до «Закону про публічні консультації», державні установи зобов'язані оприлюднювати всі законопроекти на визначеній платформі. У цьому випадку публічні консультації відповідають рекомендаціям ЄС, навіть попри те, що чимало організацій громадянського суспільства повідомляли про численні випадки, коли їхні запити було відхилено без надання пояснень. Крім того, за даними дослідження «Участь громадянського суспільства у процесі прийняття рішень в Албанії», проведеного Вестмінстерською фундацією за демократію, деяким департаментам міністерств, так само як і парламенту, слід подбати про підвищення рівня прозорості в частині оприлюднення даних та розширення процесів консультацій, чого в минулому їм досягти не вдалося.

Німеччина:

Параграф 1 частини 48 Єдиного регламенту передбачає: *«Якщо має місце намір зробити законопроекти попередньо доступними для преси та інших офіційно непричетних органів або інших осіб, провідне федеральне міністерство або, у випадку справ особливого політичного значення, федеральна канцелярія має визначити спосіб, у який*

¹⁰⁰ <https://euprava.gov.rs/>

¹⁰¹ <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>

¹⁰² <https://www.paragraf.rs/>

це буде зроблено». Як було раніше зазначено, законодавство про публічні консультації знаходиться переважно в компетенції міністерств, відтак різні законодавчі акти можуть значно відрізнятись між собою. Тому Єдиний регламент чітко не визначає відповідальності за порушення законодавства про публічні консультації.

Молдова:

Основні нормативні акти, що регулюють участь громадянського суспільства у процесі прийняття рішень, **не містять чітких норм щодо механізмів контролю і покарання за їх недотримання**. Закон №239 від 13.11.2008 містить єдину статтю, де йдеться про відповідальність за незабезпечення прозорості процесу прийняття рішень (ст. 16), і яка передбачає, що **недотримання положень цього закону є дисциплінарним правопорушенням і карається відповідно до положень Трудового кодексу або «спеціального законодавства»**. Тим не менш, зв'язок між механізмами консультацій чітко не визначено.

Північна Македонія:

Ухвалений у 2019 році новий «Закон про вільний доступ до публічної інформації» передбачає деякі види стягнень з метою боротьби з недотриманням вимог щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Ці стягнення застосовуються у випадках, коли офіційний орган влади не призначає державних посадовців з питань вільного доступу до інформації або не інформує громадськість про її основне право вільного доступу. Як наслідок, порушення цього закону державними установами передбачає штраф у розмірі 250 євро. Стягнення детально регулюються «Законом про вільний доступ до публічної інформації»¹⁰³.

Більшість організацій громадянського суспільства / громадян, що користуються правом доступу до інформації, отримують відповідь, здебільшого у межах визначеного строку і в чіткій формі. Втім, мали місце скарги: замість обґрунтування відмови у доступі в більшості випадків пояснення не надавалися, тоді як процедуру оскарження не передбачено.

Польща:

У випадку обов'язкових консультацій, передбачених законом, нехтування проведенням консультацій може призвести до скасування рішення воєводою, тобто представником центральної влади в регіоні, призначеним прем'єр-міністром. Ці норми чітко застосовуються на регіональному рівні. Воєвода має право скасувати будь-яку постанову місцевої влади, якщо вважатиме, що вона суперечить закону. Нехтування проведенням обов'язкових публічних консультацій вважається порушенням закону і може бути підставою для скасування постанови, ухваленої місцевою владою. Втім, воєвода не має можливості дати правову оцінку якості консультацій, що проводяться. Якщо консультації відбулися і відповідали мінімальним критеріям, встановленим законом, це означає, що обов'язок виконано, навіть якщо консультації були неякісними та неефективними.

¹⁰³ <http://www.mod.gov.mk/wp-content/uploads/2019/07/Zakon-za-sloboden-pristap-do-informacii-od-javen-karakter.pdf>

Місцева влада широко застосовує обов'язкові консультації. Нам не вдалося знайти прикладу скасування воєводою рішення місцевої влади на підставі недотримання вимоги щодо проведення громадських консультацій.

Сербія:

За останні роки мали місце повідомлення, що норми про стягнення за порушення закону про право доступу до публічних консультацій дотримувалися лише частково, і що Уповноваженому з питань суспільно важливої інформації не вдалося вирішити проблеми, з якими довелося зіткнутися. У більшості випадків заяви не мали результату, на який розраховували скажники, а уряд Сербії не надавав заявникам доступу до необхідної інформації.

Що стосується матриці контролю, розробленою Балканською мережею з розвитку громадянського суспільства (BCSDN)¹⁰⁴, то з початку 2019 року Уповноважений з питань забезпечення вільного доступу до інформації виніс 80 рішень про задоволення скарг про порушення закону. Він також 50 разів звертався до уряду з вимогою забезпечити примусове виконання його рішень. У жодному з цих випадків Уповноважений не отримав відповіді.

Іспанія:

Відповідальність за нехтування проведенням консультацій встановлено на місцевому рівні. Наприклад, у Мадриді за своїм характером порушення охоплюють діапазон від порушення вимоги про оприлюднення результатів консультацій до порушення прав та обов'язків організацій, що входять до реєстру прозорості. Відповідальними суб'єктами є: регіональні і місцеві адміністрації та пов'язані з ними організації; особи та організації, зобов'язані бути зареєстрованими у реєстрі прозорості. Покарання пропорційне тяжкості порушень особи, відповідальної за виконання завдань, що можуть вважатися такими, що несуть персональну відповідальність у межах організації (наслідками можуть бути звільнення, обмеження діяльності і зарплатні та винесення попередження).

3.5. Чи існує практика обмеження права на публічні консультації (за предметом, складом учасників, заінтересованими сторонами тощо)?

Молдова:

Закон №239 від 13.11.2008 містить статтю 13, якою передбачено, що засідання органів державної влади з метою прийняття рішень мають бути відкритими **за винятком надзвичайних ситуацій**. Лише в таких випадках проекти рішень може бути підготовлено та ухвалено без дотримання всіх кроків, передбачених цим законом. Втім, є інформація, що для діалогу між громадянським суспільством і владою існують більш істотні перешкоди у вигляді політизації вибору партнерів та формального характеру обговорень з життєво важливих питань, ініційованих владою. У цьому сенсі керівники організацій громадянського суспільства відкрито кажуть про те, як сильно має змінитися

¹⁰⁴ <https://monitoringmatrix.net/serbia-report/area-3-sub-areas/standard-3-2-2-public-access-to-draft-policies-and-laws/>

якість діалогу з державною владою, ствержуючи, що, за дуже малим винятком, усталених ефективних механізмів діалогу та консультацій не існує.

Північна Македонія:

Надзвичайна процедура дає уряду право ухвалювати нові закони без обговорення з іншими заінтересованими сторонами. Тому такі закони не вносяться до системи ENER і є майже «невидимими». Ця **надзвичайна процедура** виявила незавершеність процесу консультацій, оскільки деякі закони було запроваджено попри рішучі заперечення. Таким чином, важливо зрозуміти, коли ситуація є *надзвичайною*, а коли ні. Фактично, протягом останніх років надзвичайну процедуру було застосовано частіше, ніж звичайну.

Польща:

Передбачених законом мінімальних вимог щодо консультацій дотримуються майже завжди. Інколи трапляються випадки, коли органи державної влади проводять консультації *неналежним чином*. Під цим мається на увазі, що органи державної влади оприлюднюють інформацію про консультації у незрозумілий громадянам спосіб або організують зустрічі з мешканцями у робочий час, внаслідок чого в них не можуть взяти участь люди, що працюють. Втім, слід зазначити, що це – поодинокі випадки. Більшість публічних консультацій у Польщі проводяться з дотриманням усіх вимог і норм.

Натомість, проблемною є повна практична реалізація «Закону про доступ до публічної інформації». **Багато громадян не можуть отримати від адміністрації чітку і всебічну публічну інформацію. Такий висновок ґрунтується на поширених відгуках у ЗМІ.** Це підтверджують також дані звіту про стан практичної реалізації права на доступ до публічної інформації, підготовленого Інститутом державних справ у 2015 році¹⁰⁵. За даними звіту, 26% запитів на надання публічної інформації до органів центральної влади та понад 50% запитів до органів місцевої влади не отримали вчасної відповіді. Хоча право доступу до публічної інформації в Польщі гарантовано офіційно, для його практичної реалізації досі існують серйозні перешкоди. Установи, зобов'язані надати інформацію, часто не сприймають запити достатньо серйозно і не приділяють належного значення оперативному оприлюдненню важливої інформації на своїх вебсайтах. Відсутність органу, відповідального за забезпечення широкого доступу до публічної інформації, зокрема видання і контроль за дотриманням обов'язкових настанов для відповідальних організацій, може мати негативний вплив на реалізацію цього права у Польщі.

Сербія:

Конкретні норми про обмеження щодо проведення публічних консультацій відсутні. Влада Сербії зобов'язана оприлюднювати всі проекти законів і програмних документів на спеціальній платформі.

¹⁰⁵ *Dostęp do informacji publicznej w Polsce – najważniejsze zasady i postulaty* (2015) Aleksandra Kobyłańska («Доступ до публічної інформації у Польщі: найважливіші засади і вимоги», Александра Кобиланська)

Іспанія:

Публічні консультації дозволено не проводити у таких випадках:

- Підготовка бюджетних законів або законів, що стосуються організації Державної генеральної адміністрації або підпорядкованих їй органів;
- Пропонований нормативний акт не матиме значного впливу на економічну діяльність та/або не встановлює відповідних зобов'язань для заінтересованих сторін, на які може поширюватися дія нормативного акту, і не регулює окремі аспекти його предмету;
- Термінове опрацювання політичних ініціатив, спрямованих на забезпечення відповідності європейському законодавству;
- Виникнення тих чи інших надзвичайних та непередбачуваних умов, що вимагають негайного затвердження плану дій.

Стаття 26 загального Закону 50/1997 передбачає проведення консультацій в іншій формі, як от **інформування громадськості чи публічні слухання**, під час підготовки попередніх законопроектів та у випадку, коли вони впливають на законні права й інтереси громадян (ст. 26, пункт 6)¹⁰⁶. Інформування громадськості та слухання дозволено не проводити виключно у випадку, якщо на те існують серйозні підстави, обумовлені наявністю суспільного інтересу, стосовно чого у звіті про оцінку правових наслідків має бути наведено пояснення та обґрунтування. Таким чином, ухвалення нормативних актів з питань бюджету та структури державних органів і пов'язаних організацій не передбачає цих двох видів участі громадян (ст. 26, пункт 6).

3.6. Чи існує практика паралельного застосування дорадчих форм прямої демократії, таких як консультації, обговорення, слухання тощо в умовах однієї правової системи щодо форм демократії? Якщо так, які «плюси» і «мінуси» видового поділу дорадчих форм демократії з точки зору застосування?

Як уже було згадано вище, практика участі громадян і прямі форми демократії є різноманітними і широко поширеними в усіх країнах, що стали предметом дослідження. Більш поширеними вони є на місцевому і регіональному рівні, де вони успішно реалізуються, а в певних випадках є обов'язковими (наприклад, у деяких регіонах Іспанії та Італії).

Прямі форми демократії і залучення громадян загалом описуються в літературі, де демонструються їхні переваги, зокрема можливість подолання дистанції між громадянами і місцевою владою та недовіри до неї (як зазначено у багатьох документах Ради Європи¹⁰⁷). Ці форми участі громадян мають бути розроблені і реалізовані з метою залучення всіх громадян, особливо нездатних взяти участь (наприклад, людей з обмеженими можливостями, недоліками в освіті тощо). Було досліджено деякі питання

¹⁰⁶ Мінімальний період для інформування громадськості та слухань становить 15 робочих днів, проте його може бути скорочено до 7 робочих днів у випадку підготовки термінових політичних ініціатив, як це передбачено ст. 27, пункт 2.

¹⁰⁷ [Рекомендація CM/Rec\(2018\)4 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні](#), у додатку до якої зазначено, що під «суспільним життям на місцевому рівні» маються на увазі всі питання, послуги і рішення, зокрема щодо адміністративного управління справами місцевої громади;

(особливо у законодавстві Франції) щодо співвідношення ролі виборних представників та установ і безпосередньої участі громадян та заінтересованих сторін у прийнятті рішень (за допомогою різних форм представницької демократії). У Франції, наприклад, виникли непорозуміння щодо розподілу функцій між *радами громадян* (або громадськими комісіями) і муніципальними радами (обраними громадянами). Щоб усунути такі непорозуміння, особливо у Франції, дається чітка відповідь: «останнє рішення приймається виборним органом» і **не** шляхом консультації. Кодекс належної практики громадянської участі у процесі прийняття рішень Ради Європи¹⁰⁸ пропонує різні форми залучення громадян, підкреслюючи можливість (не завжди) спільного рішення, коли йдеться про «діалог» та «партнерство» між громадянським суспільством і державними установами. Наразі представницька демократія або дорадчі форми демократії створюють значно більше переваг, ніж викликів. Ці форми взаємодії сприяють більшій відповідальності громадян, залученню громадянського суспільства і прозорості та підзвітності державних установ.

Албанія:

Хоча публічні консультації передбачені законодавством Албанії, у цьому напрямку ще залишається досягти значного прогресу. У своєму звіті за 2019 рік ЄК наголосила, що консультації мають бути більш систематичними, прозорими та інклюзивними з точки зору участі громадянського суспільства у прийнятті рішень. За даними звіту «Участь громадянського суспільства у процесі прийняття рішень в Албанії», підготовленого Вестмінстерською фундацією за демократію¹⁰⁹, великою проблемою є те, що процес консультацій вважається формальністю, чимось, що уряд зобов'язаний робити згідно з настановами ЄС. Тож він не представляється як справжній процес або як демократичний спосіб підготовки законів, у рамках якого влада вивчає різні погляди і точки зору¹¹⁰.

Вірменія:

Участь громадян у процесі прийняття рішень ефективно реалізується на місцевому рівні у вигляді офіційних **публічних слухань і обговорень** з метою обговорення основних планів розвитку громади і правових актів, пов'язаних з планами розвитку, бюджетом, стратегічними документами. Окрім очних публічних дискусій в органах місцевого самоврядування, залежно від ситуації та фінансових можливостей, ефективно застосовуються й альтернативні способи:

1. На власному веб-сайті: проект правового акта або питання, що стоїть перед громадою, розміщується на офіційному веб-сайті, завдяки чому більше громадян отримують можливість долучитися і залишити свої зауваження та пропозиції – у спеціальному розділі веб-сайту чи електронною поштою.
2. У прямому ефірі: в рамках публічних дискусій на телебаченні/радіо, у форматі відеоконференції та за допомогою інших онлайн-засобів. Цей спосіб дозволяє залучити більше громадян, що мають можливість поставити запитання і висловити зауваження під час прямої трансляції.

¹⁰⁸ <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>

¹⁰⁹ *Civil Society Participation in Decision Making in Albania* «Участь громадянського суспільства у процесі прийняття рішень в Албанії» (2020), підготовлено Інститутом демократії і медіації Албанії на замовлення Вестмінстерської фундації за демократію.

¹¹⁰ Зі спілкування з представництвом ALDA (Європейської асоціації місцевої демократії) у Скоп'є

3. Шляхом опитування: анкети розробляються співробітниками органів громади, і їх можна заповнити на офіційному веб-сайті або під час публічних зборів/слухань.

Цікаво зауважити, що, хоч у законодавстві використовується термін «публічне обговорення», міжнародними організаціями і делегаціями, що працюють у Вірменії, як от ПРООН, ОБСЄ, ЄС, частіше вживається термін «публічні консультації». Виходячи з цього, обидва терміни – як «публічне обговорення», так і «публічні консультації» – вживаються в одному й тому самому значенні і з точки зору термінології і законодавства не розділяються.

Також передбачені деякі інші механізми:

1. **Фокус-групи:** створюються з метою з'ясувати й оцінити ставлення громади до певної ініціативи/проекту.
2. **Консультативні органи:** проводять консультації, надають висновки і пропозиції голові громади, беруть участь у розробленні політики, стратегій і проектів розвитку громади.
3. **Формальні і неформальні громадські групи:** формальні групи (zareєстровані юридичні особи, такі як громадянські організації, об'єднання, фонди) та неформальні групи (ініціативні групи громадських активістів) можуть створюватися громадою з метою пошуку рішень, обміну ідеями, захисту і обстоювання прав громадян. Обидва типи груп сприяють участі громадян у процесах надання громадських послуг і підготовки планів, а також доведення проблем громадян до відомих органів місцевої влади.

Бельгія:

Публічні консультації проводяться у рамках розгалуженої мережі дорадчих рад, до якої входять до 600 рад на федеральному рівні, 23 ради у Валлонії та 13 ключових стратегічних рад у Фландрії (а також невизначена кількість інших консультативних органів). Робота кожної дорадчої ради регулюється індивідуально, що відображає розмаїття питань і заінтересованих сторін, хоча цей підхід ґрунтується на декількох «моделях». Органи влади Бельгії також, як правило, проводять неформальні консультації з зовнішніми заінтересованими сторонами на ранніх етапах підготовки нормативних актів. Нарівні з традиційними підходами, з'являються також інші, більш відкриті форми консультацій, наприклад, у контексті програм зменшення адміністративного навантаження (як от опитування заінтересованих сторін)¹¹¹.

Консультації вважаються органами влади і багатьма заінтересованими сторонами принциповим інструментом досягнення консенсусу і подолання суперечностей. Консультації із заінтересованими сторонами відбуваються переважно у рамках щільної, добре структурованої, розгалуженої мережі дорадчих рад, до складу яких входять представники цільових груп, пов'язаних з різними питаннями політики і регулювання. Система користується широкою підтримкою з боку більшості заінтересованих сторін. Серед властивих системі переваг (за умови, що вона працює оптимально) – те, що

¹¹¹ *Better Regulation in Europe: Belgium* (2010), OECD («Краще регулювання в Європі: Бельгія», ОЕСР)

консультації із заінтересованими сторонами враховують їхню репрезентативність і досвід, і що вони долучаються до «інтерактивної» дискусії з владою¹¹².

Всі дорадчі органи мають загальне завдання інформувати адміністративну та політичну владу і залучати усі заінтересовані сторони до процесу прийняття рішень. Поза цим, їхні конкретні завдання можуть бути різні. До дорадчої ради можуть звернутися з проханням надати коментарі і пропозиції щодо підготовки конкретних нових нормативних актів, впровадження нормативних актів (наприклад, проконсультувати щодо надання певних дозволів) та формування більш широкої політики. Ці відмінності можуть відобразитися у складі ради. Вона може мати вигляд технічної чи експертної комісії, соціоекономічної комісії (з огляду на різні цільові групи) та міжфедеральної координаційної комісії (шляхом представництва організацій регіонів та громад). Деякі дорадчі ради виконують ці три завдання одночасно. Це стосується Вищої статистичної ради, до складу якої входять представники наукових кіл, бізнесу і профспілок, а також федеральних і регіональних органів влади та органів влади громад¹¹³.

Грузія:

У липні 2015 року парламент Грузії розглянув і затвердив пакет законодавчих змін, згідно з якими було визначено такі форми участі громадян у здійсненні самоврядування: а) загальні збори (жителів) населеного пункту; б) громадська дорадча рада; с) петиція; d) участь у засіданнях муніципальної ради та її комісій; е) слухання звітів мера і депутатів муніципальної ради про результати виконаної роботи.

Загальні збори (жителів) населеного пункту – це форма участі громадян у здійсненні самоорганізації та місцевого самоврядування, що забезпечує активну участь виборців, зареєстрованих на території відповідного населеного пункту, у процесі обговорення, вирішення та ініціювання розгляду важливих для цього населеного пункту чи муніципалітету питань. Метою загальних зборів населеного пункту є забезпечити ініціювання розгляду різних питань, важливих для цього населеного пункту, та сприяти участі населення в обговоренні і вирішенні цих питань. Збори уповноважені розглядати важливі для населеного пункту соціальні та економічні питання і готувати відповідні пропозиції для подання до муніципальних органів. Також вони розглядають проекти, заплановані для реалізації у даному населеному пункті, до того, як їх буде внесено до муніципального бюджету, і подають обґрунтовані зауваження і пропозиції до муніципальних органів. Усі виборці, зареєстровані на території населеного пункту, мають право взяти участь у голосуванні. Зокрема, право дорадчого голосу має кожен власник нерухомого майна на території населеного пункту і кожна доросла особа, що проживає у населеному пункті. Пропозиції, зауваження і доручення, отримані в результаті обговорення на загальних зборах, заносяться до протоколу загальних зборів, і муніципальні органи зобов'язані розглянути рішення загальних зборів та

¹¹² Там саме

¹¹³ Там саме. У Бельгії існують спеціальні консультативні органи, відповідальні за забезпечення «соціального діалогу» з соціальних та економічних питань між представниками бізнесу і працівників («соціальними партнерами») та органами влади. Це на тлі широкої присутності профспілок, порівняно з іншими країнами-членами ОЕСР. На федеральному рівні соціальний діалог відбувається на базі двох давно заснованих дорадчих рад (Національної ради з питань праці, заснованої у 1952 році, яку часто називають «Соціальний парламент Бельгії», та Економічної центральної ради, заснованої у 1948 році). У кожному суб'єкті федерації створено власні соціальні та економічні ради, що об'єднують соціальних партнерів. Ці ради надають консультації і рекомендації своїм регіональним органам влади з усіх питань, що знаходяться в компетенції регіону, і тих, що впливають на економічне та соціальне життя регіону. Серед них – декілька постійних спеціальних комісій та тимчасових комісій, що створюються для вирішення конкретних питань.

поінформувати відповідних учасників загальних зборів чи призначених ними осіб про результати обговорення.

Громадські дорадчі ради: ще одним механізмом безпосередньої участі громадян у процесі прийняття рішень є громадська дорадча рада при мері, що є офіційним каналом для комунікації і консультацій між виконавчою владою муніципалітету і населенням (стаття 861 Кодексу місцевого самоврядування). Як дорадчий орган найвищого виборного посадовця муніципалітету, його завданням є надавати підтримку задля успішного виконання його політичних функцій. Завдяки раді мер має можливість отримувати інформацію шляхом безпосереднього спілкування та обговорення з громадянами проблем, що стоять перед різними групами громадян, і можливих способів їх подолати. Відповідно до Кодексу, мер зобов'язаний подавати проект муніципального бюджету та інших важливих адміністративно-правових актів, пропозицій щодо назв географічних об'єктів, документів щодо просторового планування та інших інфраструктурних і соціальних проектів на розгляд громадської дорадчої ради. Сильними сторонами цього механізму участі громадян є те, що його закріплено законодавчо, а також можливість безпосередньої тісної комунікації між мером і громадянами та проведення консультацій з широкого кола питань, важливих для громадськості. Його слабкою стороною є формальний підхід до порядку формування ради, що цілком і повністю залежить від розсудливості і добросовісності мера. Крім того, оскільки рада є лише дорадчим органом, її рішення не є обов'язковими для виконання.

Петиція – це проект нормативного/адміністративного акта, що подається на розгляд населення, зареєстрованого на території муніципалітету. Це – форма прямої демократії, і процедури, сформульовані у Кодексі місцевого самоврядування, вимагають участі мінімальної кількості населення (менше 1% виборців, зареєстрованих на території муніципалітету) та негайної реакції з боку муніципального керівництва. Згідно з Кодексом місцевого самоврядування, петицію може бути подано лише до міської ради, сфера компетенції якої обмежує перелік питань, що може бути подано у формі петиції. Представники певних груп громадян можуть активно брати участь у процесі прийняття рішень, голосувати щодо актуальних питань або зміни чинних чи майбутніх рішень. Головними перевагами петиції як механізму участі громадян, особливо після запровадження електронних петицій, є широка доступність для населення, невелика потреба у людських ресурсах для подання пропозиції, широке коло питань, з приводу яких можна подати петицію, та їхній вплив на ухвалення майбутніх проектів, а також чинні нормативні акти. Її слабкими місцями є необхідність у високій кваліфікації для подання петиції, низька активність населення та низький вплив кінцевого рішення.

На регіональному рівні існують регіональні дорадчі ради, що є дорадчими органами муніципалітетів при державному представникові. Їхньою метою є забезпечити, щоб інтереси муніципалітетів було враховано при плануванні і здійсненні розвитку територій.

Німеччина:

У Німеччині функцію сприяння визначенню курсу політики регуляторних реформ виконують незалежні комісії високого рівня¹¹⁴. Метою цих експертних дорадчих комісій є надання відповідей на конкретні запити регулятора. Тим не менш, дорадчі органи можуть самі проводити широкі консультації, що включають слухання та інші методи.

¹¹⁴ *OECD Reviews of Regulatory Reform: Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries* («Огляд регуляторних реформ. Довідник з регуляторних реформ у країнах-членах ОЕСР»), OECD Publishing, Paris, p. 20.

Наприклад, устав Дерегуляційної комісії передбачає, що вона, «якщо вважає за потрібне, має право заслухати експертів з науково-дослідницьких установ, бізнес-спільноти та асоціацій і адміністрації»¹¹⁵. Проведення публічних консультацій у країні регулюється не дуже жорстко, а залишається на розсуд міністерств і регуляторних органів, відтак найпоширеніші практики теж значно відрізняються між різними юрисдикціями. Також відрізняються й інструменти, що можуть використовуватися окремо чи у поєднанні: «регуляторний орган, що пропонує надати свої коментарі, може запропонувати надіслати їх у письмовому вигляді або організувати слухання, або ж запропонувати обидва варіанти»¹¹⁶.

Італія:

Законодавча ініціатива дозволяє громадянам подати законопроект до парламенту, якщо буде зібрано 500 тисяч підписів (стаття 71, пункт 2 Конституції та пункти 48 і 49 Закону №352 1970 року).

Референдум дає громадянам можливість безпосередньо висловити своє ставлення до нормативного акта, закону чи рішення, що має бути ухвалено. В Італії проводяться чотири різні види референдумів: консультативні, затверджувальні, скасувальні та пропозиційні.

Приклади на загальнонаціональному рівні:

- Пропозиція щодо ухвалення народного законопроекту: «Відмова у наданні лікування і законність евтаназії» або «Положення про заборону азартних ігор»¹¹⁷.
- Референдум щодо скасування норм закону: «Чи бажаєте Ви, щоб статтю 579 Кримінального кодексу (вбивство особи за власною згодою), затверджену Королівським указом №1398 від 19 жовтня 1930 року, було змінено таким чином: пункт 1 скорочено до слів «ув'язнення від шести до п'ятнадцяти років»; пункт 2 вилучено повністю; пункт 3 скорочено до слова «застосовуються»¹¹⁸.
- Консультативний референдум: у 1989 році населенню Італії було запропоновано дати відповідь на таке питання: «Чи вважаєте Ви, що Європейські Спільноти мають бути реорганізовані у повноцінний Союз під керівництвом уряду, підзвітного парламенту, і що Європейському Парламенту має бути доручено розробити проект Європейської Конституції, яка має бути безпосередньо передана на ратифікацію компетентним органам держав-членів Спільноти?»¹¹⁹.
- Скасувальний референдум: у 1974 році вперше відбувся скасувальний референдум з такого питання: «Чи бажаєте Ви, щоб було скасовано Закон №898 від 1 грудня 1970 року про розторгнення шлюбу?»¹²⁰.

¹¹⁵ *Background Document on Public Consultation*, OECD («Довідник з публічних консультацій», ОЕСР)

¹¹⁶ Там саме

¹¹⁷ Будь ласка, див.:

https://www.camera.it/leg18/141?tab=&selCostituzionali=&selIniziativa=Popolare&selTipologia=&selConclusi=&selInCorso=&tipoVis=&http_referer=http://www.camera.it/leg18/

¹¹⁸ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/21/21A02408/sg>

¹¹⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1989/04/24/089A1761/sg>

¹²⁰ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1974-03-04&atto.codiceRedazionale=074U0031&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario

Приклади на регіональному рівні:

- регіон Емілія-Романья: пропозиція щодо народної ініціативи про внесення змін до Регіонального закону №42 від 14 квітня 1995 року в частині положень щодо виплати компенсацій особам, обраним на посади депутатів регіональних рад¹²¹.
- регіон Ломбардія: Указом №745 від 24 липня 2017 р. було оголошено регіональний консультативний референдум з питання автономії, що пройшов 22 жовтня 2017 р.¹²².

Молдова:

Відповідно до закону про прозорість, консультації з громадянами, об'єднаннями та іншими заінтересованими сторонами організуються органами державної влади у **такій формі**: публічні обговорення; публічні слухання; опитування громадської думки; референдуми; вивчення думки експертів у відповідній сфері; створення постійних чи тимчасових робочих груп за участю представників громадянського суспільства. Окрім цих форм, кожна фізична чи юридична особа може долучитися до формування державної політики на платформі particip.gov.md.

Офіційним органом, відповідальним за консультації з громадянським суспільством, раніше була **Національна рада з питань участі громадян** (що припинила роботу у 2016 року). Є декілька НГО, з якими, як правило, проводять консультації органи державної влади: Національна рада молоді Молдови, Форум «Національна платформа громадянського суспільства «Східного партнерства»», Платформа громадянського суспільства ЄС-Молдова та Платформа за гендерну рівність. Негативним аспектом тих форм, у яких проводяться консультації у Молдові, є те, що органи державної влади підходять до їхнього оголошення швидше формально, не дотримуючись граничних термінів для оголошення та не повідомляючи важливі деталі. Часто до публічних консультацій запрошувалися лише організації громадянського суспільства, що *підтримували політику держави*, тоді як думка найбільш компетентних організацій не враховувалася. Тим не менш, за останні десять років ситуація з публічними консультаціями поліпшилася. Наприклад, порівняно з попередніми роками, у 2018-2019 роках збільшилася кількість оголошень на particip.gov.md.

Нідерланди:

Нідерланди мають великий досвід участі громадян, що включає ухвалення закону про децентралізовану участь¹²³. Дуже вдалим прикладом у цьому сенсі є реалізація програми «Простір для річки»¹²⁴. Загалом, суть концепції «простір для річки» полягає в тому, щоб дати річці більше місця, зробити потужнішим потік води або знизити її рівень і тривалість великих розливів. Її можна описати як «одночасний перехід від вертикальних захисних споруд (берегових укріплень) до горизонтального розширення річок і від вертикальної моделі управління «згори вниз» до більш рівноправного мультисуб'єктного мережевого врядування», і саме в рамках цієї концепції Нідерланди досягли надзвичайного успіху на етапі реалізації.

¹²¹ https://www.assemblea.emr.it/percorso%20leggi/percorso-delle-leggi/oggetti/111?tipo_proposta=Progetto+di+legge+regionale&tipo_proponente=Iniziativa+popolare&tipo_oggetto=Progetto+di+legge

¹²² https://anci.lombardia.it/documenti/6835-burl_indizione_referendum.pdf

¹²³ <https://www.internetconsultatie.nl/participatieverordening>

¹²⁴ <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/waterveiligheidsbeleid-en-regelgeving/room-river>

Застосування концепції «простір для річки» передбачає співпрацю між багатьма суб'єктами. Відповідно до програми, «влада прагне знайти комплексний підхід для захисту від повеней у басейні річки Рейн за допомогою узгодженої стратегії, що враховує завдання та інтереси регіону». Центральна влада у загальних рисах описала заплановані заходи. На регіональному рівні виконавці мали можливість запропонувати додаткові заходи та альтернативні або нові ініціативи. Таким чином, у плануванні і реалізації проєктів брали участь центральна влада, регіональна влада, державні установи і бізнес-спільнота. Програма «Простір для річки» вважається одним із перших реалізованих підходів, за якого НГО та зацікавлені особи у різних сферах на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях активно співпрацювали задля зменшення ризику повеней і поліпшення якості середовища. Програма «Простір для річки» вважається успішним проєктом. У Нідерландах це перший великий інфраструктурний проєкт, здійснений у межах визначених строків і бюджету.

Також варто згадати, що у процесі позитивних і плідних консультацій у період між 9 грудня 2019 року (дати оприлюднення проєкту і початку процесу консультацій) та 14 лютого 2020 року (заключної дати процесу консультацій) було підготовлено «Закон про розширення участі громадян». Цей законопроект регулює діяльність децентралізованих органів влади і дає населенню можливість брати участь у розробленні, впровадженні та оцінюванні політики. Задля цього до «Закону про муніципалітети», «Закону про провінції», «Закону про комісії з питань водних ресурсів» та «Закону про державні органи влади Бонайре, Сінт-Естатіуса і Саби» було додано положення про участь громадян. Законопроект спрямований на виконання рішення уряду від 2017 року про запровадження «права на вирішення проблем», завдяки якому держава прагне надати громадянам і місцевим об'єднанням можливість робити альтернативні пропозиції щодо створення комунальних об'єктів безпосередньо у місці їхнього проживання.

Північна Македонія:

Деякі оглядачі висловлюють побоювання щодо можливої «нерівності» форм участі громадян, які неврегульовані виборчим законодавством.

Польща:

Особливою формою публічних консультацій є громадський бюджет. У рамках громадського бюджету мешканці регіонів щороку прямим голосуванням ухвалюють витратну частину регіонального бюджету. Завдання, визначені у громадському бюджеті, фіксуються у бюджетній резолюції регіону. Сеймик (регіональний парламент) у рамках своєї роботи над проєктом бюджетної резолюції не має права вилучати чи істотно змінювати завдання, визначені у громадському бюджеті.

Сейм (парламент) організує публічні слухання згідно з регламентом Сейму від 30 липня 1992 р. (стаття 70а). У регламенті зазначено наступне.

1. Може бути проведено публічні слухання щодо законопроекту.
2. Постанова про проведення публічних слухань приймається комітетом, на розгляд якого було направлено проєкт.
3. Постанова про проведення публічних слухань приймається на підставі письмового запиту до комітету з боку депутата парламенту.

4. Постанову про проведення публічних слухань може бути прийнято наприкінці розгляду проєкту у першому читанні до того, як його буде передано на доопрацювання.
5. Рішення про проведення публічних слухань може включати, зокрема, дату і час проведення публічних слухань. Постанову та інформацію про місце проведення публічних слухань має бути розміщено в інформаційній системі Сейму не менш, ніж за 14 днів до дати публічних слухань.

Право участі у публічних слуханнях щодо проєкту закону мають суб'єкти, які після оприлюднення проєкту і не менш, ніж за 10 днів до дати публічних слухань, подали до Сейму заяву про заінтересованість в участі у роботі над законопроєктом. Суб'єкти, що не висловили зацікавленості в участі у роботі над законопроєктом, також мають право участі у публічних слуханнях щодо проєкту закону відповідно до закону про лобіювання у законодавчому процесі від 7 липня 2005 р.

У червні 2017 року група громадських і державних експертів на запрошення Міністерства адміністрації й цифровізації Польщі розпочала роботу над документом під назвою «Сім принципів консультацій»¹²⁵. Група розробила комплекс конкретних рекомендацій стосовно проведення публічних консультацій, оснований на принципах добросовісності, універсальності, прозорості тощо.

Сербія:

Сербська влада час від часу звертається по фахову допомогу до місцевих НГО, особливо коли має потребу у технічній підтримці задля вирішення конкретних потреб, з метою обговорення проєктів законів. У червні 2019 року Уряд Республіки Сербія провів нараду з організаціями громадянського суспільства з приводу внесення змін до «Закону про фінансову підтримку для сімей з дітьми». Об'єднання «Мами і закон», чия участь була найбільш важливою при роботі над цим законом, спочатку не було запрошено, проте було запрошено інші організації громадянського суспільства, що ніколи не мали справи з цим законом. Після того, як об'єднання повідомило про це у своєму пості у соціальних мережах, запрошення до участі у нараді було надіслано йому лише за день до початку¹²⁶.

Що стосується спеціальних консультацій, позитивним аспектом є те, що різні заінтересовані сторони отримують право участі у політичних зборах і роботі над новими законами. За свідченнями організацій громадянського суспільства, у рамках участі у таких робочих групах вони мали право у найширший спосіб висловлювати свою думку і робити критичні зауваження без надмірного контролю з боку влади. З іншого боку, необхідно пам'ятати, що представників організацій громадянського суспільства відбирають на конкурсній основі, що обмежує їхню репрезентативність серед інших учасників. Крім того, організації громадянського суспільства насправді не вступають у партнерство з владою, обмежуючись роллю консультантів чи радників.

Публічні консультації є частиною політичної системи. Правовий обов'язок оприлюднювати всі проєктні пропозиції і забезпечити роботу безоплатної платформи Е-уряду відповідає настановам ЄС. Втім, існування мінімальних вимог для публічних консультацій щодо проєктів законів не означає, що громадянське суспільство бере

¹²⁵ Офіційний веб-сайт Республіки Польща: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jak-prowadzimy-konsultacje> (станом на 15.03.2021)

¹²⁶ <https://monitoringmatrix.net/serbia-report/area-3-sub-areas/standard-3-2-3-csos-representation-in-cross-sector-bodies/>

значну участь у прийнятті рішень. Той факт, що НГО включають до робочих груп, надаючи їм можливість долучитися до процесу прийняття рішень, з точки зору влади є достатнім, тоді як у таких дискусіях бере участь лише невелика частка громадських організацій / організацій громадянського суспільства, а цього недостатньо з огляду на посилення голосу громадян.

Іспанія:

Консультаційні ініціативи організовуються регіональними державними адміністраціями та їхніми органами і пропонуються місцевим мешканцям, організаціям громадянського суспільства (за винятком автономних спільнот Кастилія-Ла-Манча і Ла-Ріоха), представницьким організаціям громад і, у випадку автономних спільнот Мурсія і Валенсія, громадянам, що проживають за кордоном.

Публічні консультації проводяться у таких випадках: підготовка і планування державної політики і послуг; контроль і оцінювання державної політики та реалізації громадських послуг; опрацювання та оцінювання загальних норм. Підсумковий звіт за результатами консультацій має бути оприлюднено на вебпорталі з обґрунтуванням ухвалення чи відхилення пропозицій громадян. Ініціативи з проведення публічних консультацій розміщуються на регіональних вебплатформах прозорості та/або участі громадян і супроводжуються звітом за результатами оцінювання можливих правових наслідків, як того вимагає вищезгаданий національний закон.

ДОДАТОК І. Бібліографія і законодавство ЄС

1. *EU public consultations in the digital age: Enhancing the role of the EESC and civil society organisations* [«ЄС: публічні консультації у цифрову добу. Посилення ролі Європейського соціально-економічного комітету і громадських організацій»] (2017) Європейський соціально-економічний комітет; опубліковано підрозділом «Візити і публікації», EESC-2017-110-EN

2. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission* [«У напрямку вдосконалення культури консультацій і діалогу: загальні принципи і мінімальні стандарти консультацій між Комісією і заінтересованими сторонами»] (2002) Комісія Європейських Співтовариств:

http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

3. *Special Report 'Have your say!': Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities* [«Спеціальний звіт «Скажи своє слово!»: Комісія залучає громадян до участі у публічних консультаціях, але інформаційна кампанія зазнає невдачі»] (2019) Європейський суд аудиторів:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_EN.pdf

4. *Better Regulation Guidelines*, Commission Staff Working Document [посібник «Краще регулювання», робочий документ співробітників Комісії] {SWD (2017) 350}:

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейської Спільноти (2002/С 325/01)

3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2016/С 202/01)

4. Лісабонська угода про внесення змін в Угоду про Європейський Союз й Угоду про заснування Європейської Спільноти (2007/С 306/01)

a. РОЗДІЛ І «ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПАРЛАМЕНТІВ» Стаття 1 «Комісії належить пересилати безпосередньо національним парламентам свої консультаційні документи (зелені й білі книги та повідомлення) після їхнього оприлюднення. Комісії також належить пересилати національним парламентам річну програму законотворчості та будь-які інші інструменти законодавчого планування чи політичної стратегії одночасно з їх наданням Європейському Парламентові та Раді.»

b. Стаття 8В.3 «Європейська Комісія провадить широкі консультації з заінтересованими сторонами, щоб забезпечити узгодженість та прозорість діяльності Союзу.»

c. Стаття 9А.1 «Європейський Парламент разом з Радою здійснює законодавчу та бюджетну функції. Він здійснює консультаційну функцію та функцію політичного контролю, як закладено в Договорах. Парламент обирає Голову Комісії.»

d. РОЗДІЛ ІІ «МІЖПАРЛАМЕНТСЬКА СПІВПРАЦЯ. ПРОТОКОЛ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ СУБСИДІАРНОСТІ ТА ПРОПОРЦІЙНОСТІ» Стаття 2 «Перед тим, як пропонувати законодавчі акти,

Комісії належить провести широкі консультації. Ці консультації, коли це доцільно, мають враховувати регіональний та місцевий вимір планованих дій. В особливо нагальних випадках Комісії не слід провадити такі консультації. Їй належить навести причини такого рішення у своїй пропозиції.»