



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



*Взаємодія державної влади з громадянським суспільством/
неурядовими організаціями
Інформація, консультація та активна участь*

Ця брошура є частиною матеріалів від проекту
«Технічна підтримка реформування державного сектору в Україні. Данська Програма
Сусідства, Фаза 2».

Йенс Моллер (Jens Møller), експерт проекту
«Технічна підтримка реформування державного сектору в Україні. Данська Програма
Сусідства, Фаза 2».
(jens@klingseymoller.com)

ЗМІСТ

1. Вступ
2. Взаємодія із суспільством та типи зв'язків між органами державної влади та організованими інтересами – Аналітична основа
3. Політичний цикл
4. Консультація – визначення, елементи та основні типи
5. Краще регулювання – Прозорість через громадські консультації та комунікацію
6. Європейська Комісія
7. Данський консультативний портал
8. Консультація в Данії – Приклад № 1
9. Залучення громадян до сектору охорони здоров'я в Данії – Приклад №2
10. Заключні зауваження

1. Вступ

Підвищена залученість громадянського суспільства та неурядових організацій (надалі НУО) у формуванні урядової політики та покращенні публічних послуг стає все більш звичним у різних країнах Європи на усіх урядових рівнях. Загалом за допомогою *консультативних механізмів* центральні уряди прагнуть покращення нормативно правових актів, а регіональні/ місцеві уряди прикладають великих зусиль для покращення своїх послуг шляхом укріплення діалогу з громадянами та впливом їх організацій.

Очікується, що останні урядові ініціативи в Україні (наприклад, Закон про доступ до публічної інформації та Указ про консультації) вплинуть на підвищення урядової відкритості, більшої прозорості та зміцнення громадянського суспільства в державі.

Цей документ освітлює аспекти взаємодії між державною владою та громадянським суспільством/ НУО та зосереджений на *процесі консультування*. Цей документ може слугувати джерелом натхнення для подальшого розвитку цих механізмів в Україні.

2. Взаємодія із суспільством та типи зв'язків між органами державної влади та організованими інтересами – Аналітична основа

Метою даних таблиць є надання аналітичної основи в межах сфери взаємозв'язків між органами державної влади та громадянським суспільством/ НУО.

В першій таблиці (Таблиця №1) описані різні рівні взаємовідносин із суспільством: Від *інформації*, через *консультування* до *активної участі*.

Таблиця №1. Підвищення рівня залучення громадян та впливу на формування політики

<i>Інформація →</i>	<i>Консультація →</i>	<i>Активна участь</i>
Інформація є одностороннім зв'язком , в якому уряд створює та доносить інформацію громадянам для користування. Це передбачає як «пасивний» доступ до інформації - шляхом надання запиту громадянами, так і «активні» заходи, що застосовуються урядом для розповсюдження інформації серед громадян. Приклади включають доступ до публічної інформації, офіційних газет та урядових веб-сайтів.	Консультація - це двосторонній зв'язок , у якому громадяни забезпечують зворотній зв'язок із урядом. Він базується на попередньому визначенні урядом питання, на яке розглядається точка зору громадян, та яке потребує надання інформації. Уряди визначають питання для консультування, задають питання та керують процесом, в той час як громадяни запрошуються прийняти участь у процесі шляхом надання своїх точок зору, поглядів та думок. Прикладом можуть слугувати вивчення суспільної думки, коментарі по проектах законодавчих актів.	Активна участь - це відносини, що базуються на партнерстві з урядом, в якому громадяни активно залучені до визначення процесу та складу формування політики. Вона підкреслює рівність громадян у визначенні політичного плану дій, пропонуючи варіанти розвитку політики та формуванні політичного діалогу – однак відповідальність за остаточне рішення стосовно формулювання політики покладено на уряд. Прикладами можуть слугувати конференції по досягненню консенсусу, громадянські журі (присяжні).

Джерело: Адаптовано з «Громадяни у якості партнерів – інформація, консультація та громадська участь у

Як можна побачити, у таблицю включено приклади методологій для залучення та впливу громадян. Наприклад доступ до публічної інформації, офіційних газет, урядових веб-сайтів, вивчення суспільної думки та коментування проектів законодавчих актів, конференції по досягненню консенсусу та громадянські журі (присяжні).

В іншому документі, також опублікованому OECD (Організація економічного співробітництва та розвитку - ОЕСР), надається аналітична структура, що базується на рівнях залучення громадян. Матриця у Таблиці №2 включає велику кількість інструментів, як традиційних так і тих, які базуються на інформаційних та комунікаційних технологіях (ІКТ). Стосовно *консультування*, публічні слухання та електронна пошта визначені основними інструментами.

Таблиця № 2. Аналітична структура

	Закони	Політика	Інституції	Інструменти (традиційні)	Інструменти (ІКТ)
Інформація	Свобода інформації (FOI)	Зобов'язання	Інформаційні офіси	Реєстри, брошури, постери	Веб-сайти, портали
Консультація	Вивчення регулятивного впливу	Групи меншин	Консультативні органи	Публічні слухання	Електронна пошта
Активна участь	Популярні законодавчі ініціативи	Угоди про співпрацю	Центральні політичні апарати	Громадянські журі	Електронні дискусійні групи (EDG)

Джерело: «Відкритий уряд – Сприяння діалогу з громадянським суспільством» (OECD, 2003), ст. 14 (ISBN 92-64-09983-2)

Відносини між органами державної влади та організованими інтересами можна структурувати по рівню інституалізації та цільових груп, як показано на матриці нижче.

Таблиця № 3. Чотири типи взаємозв'язків між органами державної влади та організованими інтересами

	Низький рівень інституалізації	Високий рівень інституалізації
Стратегії направлені на парламентських діячів	Парламентський лобізм	(Парламентська співпраця)
Стратегії направлені на адміністративних діячів	Адміністративний лобізм	Адміністративна співпраця

Джерело: «Від співпраці до лобізму – парламентарі, посадовці та організовані інтереси у Данії та Норвегії» –

Виявляється, що у разі *низького* рівня інституалізації, *лобізм* є звичним шляхом для впливу, в той час як при *високому* рівні інституалізації, *співпраця* між партіями є пре домінантною.

3. Політичний цикл

Матриця в Таблиці №4 ілюструє методики стосовно інформації, консультації та активної участі на різних рівнях політичного циклу. Як можна побачити, *запрошення зауважень щодо законопроектів* є одним із консультаційних механізмів у проекті формування політики та законодавчих рамок.

Таблиця № 4 Інформація, консультація та активна участь у політичному циклі

Етап політичного циклу	Інформація	Консультація	Активна участь
Проект	Офіційні документи; Політичні документи; Законодавчі програми; Проекти законодавчих та нормативно-правових актів;	Широкоформатне вивчення суспільної думки; Використання дискусійних груп або представницьких груп громадян; Запрошення зауважень щодо законопроектів;	Подання альтернативних законопроектів або політичних пропозицій; Публічний діалог з політичних питань та можливостей;
Реалізація	Нова політика або нормативно-правові акти та їх положення;	Використання фокус-груп для розробки підзаконних нормативно-правових законодавчих актів;	Партнерство з організаціями громадянського суспільства для розповсюдження інформації про відповідність новим законам;
Оцінка	Публічне повідомлення щодо оцінювання та можливості участі;	Включення зацікавлених сторін до розгляду урядових програм оцінювання та результатів;	Незалежне оцінювання, що проводиться організаціями громадянського суспільства

Джерело: «Громадяни у якості партнерів – інформація, консультація та громадська участь у створенні політики» (OECD, 2001), ст. 22

4. Консультація – визначення, елементи та основні типи

Консультація може бути визначена як *структуроване громадське залучення, що включає пошук, отримання, аналіз та реакцію на зворотній зв'язок із зацікавленими сторонами*. Це включає визначення мети та теми консультації (політична ініціатива, нормативно-правові зміни, законодавчі пропозиції).

Потенціалом для консультації є функція зміцнення громадянського суспільства та по методикам, що використовуються, нижче викладено принципи, за якими для консультації необхідно брати до уваги конкретні місцеві культурні та соціальні фактори, так само як і інституціональну структуру.

Наступне бачиться необхідними *елементами* консультації:

- Правильний вибір зацікавлених сторін для забезпечення широкого та корисного внеску;
- Необхідно вводити мінімальний час для зовнішньої консультації;
- Системи для забезпечення того, щоб рекомендації для виборів їм відповідали;
- Розуміння ролі учасників.

Можна ідентифікувати три основних *типи* консультації з громадськістю:

- Консультації зі створеними органами, наприклад тристоронні комітети;
- Консультації зі спеціальними консультативними групами;
- Повідомлення громадськості опубліковуються в Інтернеті та подаються для громадського коментування, яке може сприяти поточним консультаціям.

Активне залучення громадянського суспільства відображає рух від корпоративних режимів керування до більш плюралістичних підходів. Консультація є невід'ємною частиною прозорого та ефективного керівництва.

Високий рівень громадського залучення є характеристикою усіх країн ЄС. Оскільки Європейська інтеграція є метою української зовнішньої політики з середини 1990-х років, необхідно розглянути досвід цих країн. Для того, аби досягти цієї мети, Україна взяла зобов'язання відповідати необхідним критеріям, аби стати членом Європейського Союзу. На Копенгагенській Європейській Раді у 1993 році, ЄС визначив три головні критерії для вступу: 1) демократичний, 2) економічний та 3) юридична адаптація (реформування).

Демократичний критерій (1) вимагає, аби країна гарантувала, що усі громадяни повинні мати рівні можливості для участі у прийнятті політичних рішень на різних рівнях – національному, регіональному та місцевому. Це включає *не тільки* участь у виборах.

Відповідно до спостережів, хоча Україна і покращила виборчі процедури, однак інші типи громадянської участі у прийнятті рішень відстають.

5. Краще регулювання – прозорість через громадські консультації та комунікацію

Країни члени ЄС мають різні регулювання громадської участі. Саме останнє дослідження цього питання було проведено OECD в 2009-2010 роках у партнерстві з Європейською Комісією. Це був основний проект для визначення розвитку кращих

регулювань у 15 країнах OECD в ЄС: Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швеція та Великобританія.

В серії публікацій наведено ключові рекомендації для обраних країн-членів щодо того, як покращити їх регулювання (також) за допомогою «прозорості *через публічні консультації та комунікацію*».

Нижче наведено обрані приклади з Данії, Німеччини, Нідерландів, Португалії та Великобританії з рекомендаціями в рамках цього поля.

Данія «Подумайте, чи потрібно зміцнити керівництво міністерствам для забезпечення більшої узгодженості підходів, включаючи більш систематичне надання зворотного зв'язку про використання важливих вкладів».

Німеччина «Виконати комплексну оцінку консультативних практик федеральними міністерствами, у якості початкової точки для створення чіткого та реального набору загальних керівних принципів для проведення консультацій з громадськістю. Переконайтеся, що керівні принципи підкреслюють прозорість, з чіткими положеннями про консультації та їх результати, включаючи зворотний зв'язок на свої більш важливі отримані зауваження, які будуть розміщені в Інтернеті. Охопити як встановлені процеси, так і використання більш відкритих методик «зауваження та коментування», будуючи на останніх намаганнях розвиток електронних консультацій. Розгляньте, чи залучати допомогу Суду Аудиторів для розгляду та створення керівних принципів, та інформування федерального парламенту».

Нідерланди «Плани введення Інтернет консультації мають виконуватися зі спеціальною увагою на доступності широкій публіці. Громадська консультація має бути вплетена в процес оцінки впливу для нових нормативно-правових актів. Міністерства та інші органи із надзвичайними відповідальностями мають дотримуватись кодексу добросовісної практики, можна також розглянути нові нормативно-правові акти».

Португалія «Португалія має пересвідчитись, що нова законодавча структура та *Кодекс добросовісної практики*, в розробці, включатиме чіткі інструкції для консультації на початку процесу розробки нормативно-правових актів та наданні зворотного зв'язку.

Так само як і поточні ініціативи Програми Legislar Melhor, які

необхідно розглянути для встановлення загальних термінів початку введення нових правил».

Великобританія

«Надання зворотного зв'язку від зацікавлених сторін – є необхідність в ефективному забезпеченні якості *Кодексу практики по консультаціям*.

BRE (Краще регулювання в Європі – КРЕ) має упевнитись, що практичне застосування Кодексу практики по консультаціям чітко відстежується, опираючись на питаннях, піднятих зацікавленими сторонами з огляду на погану практику у минулому. Досвід показує, що департамент, залишений сам на себе, не завжди відповідає найвищим стандартам. Кодекс є обов'язковим для усіх центральних урядових департаментів, і все це робить більш важливим мати ефективний механізм оцінювання якості на місці, яке виходить за рамки збору даних про використання Кодексу та приписи по звітності про його застосування у річних відомчих звітах.

Можна заохотити засоби масової інформації зображати позитивні риси загальних початкових термінів шляхом публікації переліків нових нормативно-правових актів поруч із іншими аспектами Кращого Регулювання.

Необхідно заохотити Міністерство юстиції розробити базу даних статутного закону для покриття підзаконних регулювань (положень)».

Джерело: Витяг № 1 з публікації «*Краще регулювання в Європі*». Серія звітів по країнах OECD, 2010; (ISSN 2079-035X (друк) – ISSN 2079-0368 (он-лайн))

6. *Європейська Комісія*

Погоджуючись із європейськими нормами має кілька вимірів:

- Офіційні документи ЄС по громадському залученню на європейському рівні;
- Офіційні документи країн-членів ЄС, що регулюють громадське залучення;
- Загальна культура співпраці між громадянським суспільством та органами державної влади.

Стосовно правил на рівні ЄС, Комісія зобов'язалась сприяти зміцненню культури консультацій та діалогу в ЄС у своїй «Білій книзі Європейського керівництва».

В Білій книзі Європейського керівництва сказано: «Громадянське суспільство грає важливу роль в поданні голосу по питаннях та постачанню послуг, що відповідають потребам людей (.). Громадянське суспільство все більше бачить Європу, яка пропонує гарну платформу для зміни орієнтацій політики і суспільства. (.) Це реальний шанс більш активно залучати громадян до досягнення завдань Союзу та запропонувати їм структурований канал для зворотного зв'язку, критики і протесту».

Проблеми можуть виникнути через те, що не існує загально прийнятого - не кажучи вже про правове – визначення терміну «*організація громадянського суспільства*». Однак, деяке загальне розуміння можна визначити. Отже, «*організації громадянського суспільства*» є принциповими структурами суспільства, за межами уряду та державних адміністрацій, включаючи економічних операторів, що взагалі не розглядаються як «*третій сектор*» або неурядові організації. Перевага терміну полягає у його виключності та демонстрації того, що концепція цих організацій має глибокі корені в демократичних традиціях держав-членів Союзу.

7. Данський консультативний портал

Нижче приведено приклад громадянської консультації по нормативно-правовим актам з Данії – вибрано зі звіту OECD стосовно Данії. Інтерв'ю, проведені командою OECD по незалежному оцінюванню, показали, що консультація займає міцне місце в регуляторних практиках данської влади.

У цьому конкретному члені OECD, у більшості політичних сфер, скоріше традиції та внутрішні керівні принципи управління, ніж правові вимоги, сформували підхід до громадських консультацій по новим нормативно-правовим актам. З цієї точки зору ключовим документом є «*Керівні принципи по якості регулювання*», виданий Міністерством юстиції, з оновленням у 2005 році. Ця система проклала шлях для усталеної та розгалуженої системи громадянської консультації, яка приймає форму непостійних комітетів по підготовці законів, постійних комісій, громадських слухань (folkemøder), різних форм письмових консультаційних методик із залученням зацікавлених сторін, а також колективні переговори із соціальними партнерами.

В той час, коли формальні процедури є також наразі частиною розвитку нормативно-правових актів, неформальні консультації все ще відіграють ключову роль.

Міністерства у Данії зазвичай консультують зацікавлені сторони на самому ранньому етапі участі в створенні нормативно-правових актів, задовго до формальної процедури. Уряд консультується із зовнішніми зацікавленими сторонами по широкому колу питань. Консультації не «всього лише» про проекти основних законів. Вони також охоплюють проекти розпорядчих наказів, керівні принципи, технічні стандарти, а також політичні і стратегічні документи, які можуть бути основою для майбутніх нормативних актів.

Керівництво «*Керівні принципи по якості регулювання*» Данського Міністерства юстиції рекомендує укладачам проектів актів організувати консультації по "готовому" варіанту проекту, але якомога раніше, перш ніж проект направляється в парламент.

При підготовці нових нормативних актів міністерства відправляють законопроекти до органів з особливою зацікавленістю у цьому питанні, і опубліковують проекти в Інтернеті, щоб дати можливість всім зацікавленим сторонам висловити свої зауваження по ним. Публікація на «Høringsportalen» (Консультаційний портал (розділ 1)) є обов'язковою, а багато міністерств в паралельному режимі також використовують свої власні веб-сайти.

Розділ 1. Høringsportalen (Консультаційний портал)

В 2005 році Данська адміністрація налаштувала відповідний портал для забезпечення більшої прозорості в процесі консультації, під час розробки нових нормативно-правових актів. (www.borger.dk/forside/lovgivning/hoeringsportalen).

Консультаційний портал збирає консультаційні документи з середини 2005 року, які пов'язані з підготовкою нормативно-правових актів усіма міністерствами та агенціями. Публікація є обов'язковою для усіх законопроектів та виконавчих розпоряджень.

Документація включає в себе проект, заклики до консультації (яка визначає термін) і список установ та людей, яких було запрошено на слухання. Після того, як період консультацій закінчився, уряд також публікує письмові зауваження, які були отримані. Коментарі до законопроекту повинні бути опубліковані не пізніше, ніж тоді, коли законопроект буде направлено у парламент.

Метою "Høringsportalen" є надання громадськості цифрового доступу до проектів законів/ законопроектів, проектів відомчих наказів, тощо, а також до зворотного зв'язку, наданого по поширеним пропозиціям для розгляду, через що забезпечується більша прозорість у процесі розробки законопроектів. Таким чином, зацікавлені громадяни, ділові кола, організації і т.д. мають можливість самі ознайомитись із проектами нормативно-правових актів у процесі їх розробки; організаціями, з якими будуть консультиватися для зауважень, так само як і поданою відповіддю по даним проектам, що знаходяться в обігу.

8. Консультація в Данії – Приклад № 1

Перший Данський Акт стосовно Доступу до файлів державної адміністрації пройшов у 1970 році. Цей закон було затверджено Королевою в 1985 році.

Метою закону є забезпечення громадянам можливості спостерігати, що відбувається в державному управлінні – як на місцевому, так і на національному рівні. Закон збільшує частину свободи слова про право на отримання інформації, і є важливим інструментом для засобів масової інформації, що в повсякденному житті переконуються, що громадськість отримує достатнє розуміння у відповідному сьогоденному стані справ.

З 1985 року закон було кілька разів змінено, і на певному етапі уряд зрозумів необхідність *капітального ремонту*. Недоліки у чинному законі (від 1985 року) та розвитку в рамках ІТ-систем зв'язку закликав до розробки звіту, який був би поширений серед широкого кола зацікавлених сторін у публічних слуханнях.

Таким чином, в 2009 році була підготовлена доповідь («Біла книга») комісією, що функціонувала з 2002 по 2008 роки, який був представлений в не менш, ніж 113 внутрішніх та зовнішніх установ і організацій задля їх коментарів, та у встановлені

терміни для відповіді, 35 із них надали свій зворотний зв'язок відповідальному міністерству, Міністерству юстиції.

За даними "Nøringsportal" (Консультаційного порталу) наступні органи були в числі 135 установ та організацій, запрошених для коментарів. Список не є вичерпним:

Усі галузеві міністерства, Агенція у цивільних справах, Служба Данських в'язниць та пробації, Департамент сімейних відносин, Данська спільнота адвокатів та юристів, Міжнародна амністія, Економічна рада робочого руху, Berlingske Медіа з 1749 року, Колективні угоди, Данська школа ЗМІ та журналістики, Данська радіомовна корпорація, Конфедерація Данських працівників, Асоціація Данських юридичних компаній, Данська газета видавничої асоціації DDF, Данські порти, Данський Медійний Форум, Данські регіони, Данська торгова палата, Данська асоціація по освіті дорослих, Асоціація Данської спеціалізованої преси, Конфедерація Данської промисловості, Данський союз журналістів, Данський журнал асоціації видавців, Данська агенція захисту даних, Данська асоціація суддів, Організація державних службовців Данії, Нова рада державної служби, Асоціація заступників суддів, Суди Данії, Об'єднана федерація Данських робітників, Асоціація Данських робітників, Асоціація інтерактивних медіа, Асоціація комерційних та конторських працівників, Правова допомога в Копенгагені, Данська конфедерація профспілок, Поліцейський союз, Апеляційна рада, Асоціація Данських виробників, Голови міських судів та вищих судів, Рада з питань телебачення та радіомовлення, Незалежна комісія по розгляду скарг на поліцію, Генеральний прокурор Данії, Данська національна поліція, TV-2, TV3 A/S та п'ять регіональних державних адміністрацій.

"Nøringsportal" (Консультаційний Портал) надає широкий діапазон прикладів процесів слухань, встановлених різними данськими галузевими міністерствами, в яких приймала участь велика кількість державних і приватних інститутів та організацій, і які надавали свої зауваження щодо проектів законів та відомчих наказів.

9. Залучення громадян до сектору охорони здоров'я в Данії – Приклад №2

Данська сфера охорони здоров'я характеризується істотним консенсусом навколо певних базових цінностей, а саме, всі громадяни повинні мати вільний і рівний доступ до державних послуг охорони здоров'я та вільного вибору лікаря первинної медичної допомоги та лікарень. Дебати мають тенденцію зосереджуватися на питаннях, пов'язаних із межами цих основних узгоджених цінностей, таких як ступінь, в якій приватне страхування та приватні лікарні можуть відігравати роль в системах охорони здоров'я; хто бере на себе відповідальність і за які послуги, а також куди необхідно спрямовувати ресурси.

Поряд із традиційною опорою на медичну експертизу при прийнятті рішень в області охорони здоров'я, збільшується вплив пацієнтів - як на місці надання послуг, так і на політичному рівні. Серед найбільш важливих засобів є «групи пацієнтів», які формуються навколо справ з приводу конкретних захворювань або проблем зі здоров'ям (наприклад, серцеві захворювання, рак, артрит, діабет або склероз).

Спочатку групи пацієнтів були стурбовані, головним чином, просуванням медичних досліджень і громадської освіти про належну практику охорони здоров'я. В останнє десятиліття або близько того, багато з цих груп особливо перейнялись пропагандою *політики*, і їх вплив на процес прийняття рішень значно зріс. Кілька років тому було

підраховано, що кількість членів груп пацієнтів складають не менше 800,000 чоловік.

Вплив груп пацієнтів буває *прямим* і *непрямим*. Найбільші групи пацієнтів регулярно запрошуються для участі у парламентських слуханнях комітету. Міністерство охорони здоров'я, після розробки проекту пропозиції в секторі охорони здоров'я, як правило, надсилає його зацікавленим сторонам, в тому числі і групам пацієнтів, задля отримання їх зауважень. На *непрямому* рівні, організації пацієнтів підкреслюють важливість отримання освітлення в ЗМІ по їх висновкам та точкам зору. Хоча *пряме* лобювання може бути спрямоване на осіб, які приймають рішення, і політичні еліти, представники НУО зрозуміли, що саме головне з точки зору мотивації є погляд частини населення, яке не входить до політичної еліти. Для цього, висвітлення в ЗМІ є найважливішим фактором, що впливає на політичні дебати.

В той час, як висвітлення в ЗМІ є одним з каналів впливу на політику, групи пацієнтів також розглядають питання про кількість членів як фактор, що впливає на прийняття політичних рішень. Прикладами організацій, що мають велику кількість членів, є «Данське об'єднання людей похилого віку (*DanAge Society*)», «Фундація осіб із серцевими захворюваннями (*Heart Foundation*)», і «Об'єднання людей із онкологічними захворюваннями (*Cancer Society*)». Найбільший вплив досягається найбільшими, найвідомішими і найбільш добре фінансованими групами. Це часто досягається за рахунок формування коаліцій з лікарями або між групами пацієнтів. Групи на найнижчому рівні, що працюють незалежно від професійного сектору охорони здоров'я, досягають набагато меншого із своїми неоплачуваними працівниками – волонтерами. Тому для них набагато більшим викликом є маневрування в межах різних структур, що приймають рішення на національному, регіональному та муніципальному рівні для отримання впливу. Більші групи, підкріплені великою кількістю членів з бюджетами, які дозволяють їм наймати професійний персонал, як правило, запрошуються для участі у парламентських слуханнях, що мають відношення до їх питань, в той час як це є досить рідкісним для більш дрібних груп.

Данія ввела набір практик, спрямованих на сприяння активній участі громадян і збалансованих громадських внесків в прийняття політичних рішень в охороні здоров'я, таких як:

Конференції по досягненню консенсусу, в яких «непрофесіонали» (не експерти) зустрічаються, щоб почути погляди експертів і політичних чиновників по обраній темі, щоб обговорити між собою і дійти консенсусу.

Опитування користувача проводиться національним та регіональними урядами, результати використовуються при керівництві послугами, а також розвитку середньострокових планів по охороні здоров'я.

Ради користувачів для отримання вхідних даних стосовно якості послуг, моніторингу за розглядом скарг та освітлення проблем користувачів для конкретних інституцій (наприклад, шпиталів) або послуг (наприклад, психіатрична допомога).

Вибір пацієнтів надає важливий зворотній зв'язок по загальній якості державної системи охорони здоров'я та відображає переваги користувачів.

Спеціально спроектовані листування, письмові коментарі та публічні слухання також використовуються для розробки чотирирічних планів країни стосовно питань охорони здоров'я.

Базуючись на давній традиції відкритого доступу до політичного рівня, деякі данські міністри планують відкриті засідання, на які може прийти будь-який громадянин та заявити про свої проблеми. Парламентські комітети також проводять таку політику, коли будь-який громадянин може попросити та отримати аудієнцію для обговорення своїх проблем. Ці консультації на парламентському рівні доповнюються консультаціями на ранніх стадіях, що проводяться відповідальними міністерствами під час розробки законопроектів. У сфері охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я консультується з «*Місцевим урядом Данії*» (Національна Асоціація Данських органів місцевої влади (муниципалітети)), «*Данськими регіонами*» (Національною Асоціацією регіонів), організаціями пацієнтів та іншими зацікавленими сторонами протягом процесу формулювання політики, перед тим як законопроект подається до парламенту.

На сьогодні викликом для данських політиків є зробити ефективним використання діапазону інструментів, доступних для отримання вхідних даних у своєму процесі прийняття рішень, в той же час забезпечуючи їх відповідність діапазону громадських інтересів, і що ці рішення також створюють гарну державну політику. Це тягне за собою отримання порад від політичних аналітиків та медичних експертів, зворотного зв'язку з користувачами, погляду зацікавлених сторін і думок пересічних громадян. У той же час, необхідні гарантії для забезпечення того, що під час прийняття рішення матеріали, отримані від цих різних груп, є *збалансовані* з більш широкими суспільними інтересами, які можуть вимагати різних розподілів ресурсів як усередині сектора охорони здоров'я, або між секторами (наприклад, освіта та соціальні послуги).

10. *Заключні зауваження*

В цьому документі основний фокус було зосереджено на *консультаційних* механізмах – етапі між *інформацією* та *активною участю*. Наведені приклади походять з Данії.

Аналогічно можна навести додаткові приклади, досліджені OECD, з Канади, Бельгії, Чеської Республіки, Сполучених Штатів, Угорщини, Франції або Норвегії, просто для того, аби згадати про ще кілька опцій. Однак раніше згадані у цьому документі інтерв'ю, проведені групою OECD з незалежного оцінювання показали, що консультація добре вбудована в нормативно-правові практики Данського уряду.

Оскільки данські політики знаходяться в постійному пошуку, як найбільш ефективно залучити громадськість та інші ввідні матеріали у свої процеси прийняття рішення, є певна кількість умов та практик, що сприяють досягненню цих цілей. Серед факторів, що сприяють ефективному та демократичному прийняттю рішень у Данії, є:

- 1) Відносно мала кількість населення (менше 6 мільйонів осіб) та передані зобов'язання, що дозволяють приймати рішення про найбільш публічні послуги на місцевому рівні, де неформальний контакт з людьми, що приймають рішення, та можна простіше досягнути місцевої демократичної участі.
- 2) Добре освічена громадськість й активне громадянське суспільство. Данія має

сильні традиції участі в групах та політичному процесі, і впевненість у своїх державних інститутах. Така довіра підсилює її традиції відкритості, так як отримана інформація, швидше за все, буде використовуватися конструктивно у зусиллях з досягнення консенсусу, а не створюватиме конфлікт або заводитиме політику у глухий кут.

- 3) Високий рівень довіри та громадського задоволення, які надають уряду деяку свободу у внутрішній розробці політики, перш ніж піддавати її для громадського контролю, без надмірного підвищення підозри у тому, що суспільні інтереси постраждають. Це забезпечує певну ізоляцію від надмірного впливу зацікавлених груп, які не можуть представляти весь спектр інтересів в конкретній політиці.
- 4) Увага уряду до відношення користувача до державних послуг через дослідження задоволення споживачів та загальні опитування громадської думки, надають додатковий інструмент для розгляду загальних громадських інтересів та протидії потенційному надмірному представництву зацікавлених груп або не-репрезентативному медіа покриттю політичного процесу.
- 5) Сильна зацікавленість у та відкритість до навчання від усіх міжнародних досвідів у цій сфері.

Незважаючи на ці сприятливі фактори, покращення демократичної якості у Данії залишатиметься постійним викликом. Лишається певна кількість проблем та питань, і на них нема простих відповідей. Наприклад:

Чи є спосіб роз'яснити іноді нечіткі лінії підзвітності між рівнями уряду для підвищення демократичного реагування?

Де точно знаходиться точка балансу між занадто великою кількістю публічних консультацій та їх недостатнім рівнем? Чи є необхідність у більш прямій демократії для поліпшення якості демократичного прийняття рішень, або інших заходах, таких як більш прозора, доступна та більш якісна інформація, та чи достатні існуючі можливості для участі громадськості?

Наскільки уряд має покладатись на альтернативні джерела інформації з точок зору громадян, таких як опитування громадської думки, інформація по вибору користувача та медіа звітам, ніж на їх пряму участь?

Чи потрібно робити додаткові кроки для запиту зацікавлених груп, які приймають участь в політичних дебатах, надавати інформацію щодо того, кого вони презентують (члени), та хто їх фінансує, для покращення громадських суджень стосовно балансування їх інтересів з іншими інтересами?

В різних країнах методики консультації використовують діапазон механізмів, наприклад, громадянське журі, конференції для досягнення консенсусу, конференції-круглі столи, консультативні взаємовідносини випробуються громадськими зустрічами, система скарг, виставки та дисплеї, фокус-групи, слідчі групи, прослуховування зустрічей із зацікавленими групами та письмовими коментарями, довготривалі консалтингові групи, постійні представництва в комітетах, публічні зустрічі та дослідження поглядів замовників.

Можна припустити, що механізмів менше в кожному методі. Таким чином,

вищезгадані методи можна організувати в наступні шість груп: 1) письмові коментарі по документам, 2) зустрічі, 3) дослідження, 4) дискусії, 5) відповідь на скарги та 6) візуалізації та презентації.

Поданий нижче перелік джерел приведе читача до золоті шахти з деталями стосовно інформації, консультації та активної участі у створенні політики.

Бажаю удачі у вашому копанні!

Джерела:

«Громадяни у якості партнерів – інформація, консультація та громадська участь у створенні політики» (OECD, 2001),

«Громадяни у якості партнерів - посібник OECD по інформації, консультації та громадській участі у створенні політики - OECD (2001);

«Відкритий уряд – Сприяння діалогу з громадянським суспільством» - OECD (2003);

*«Краще регулювання в Європі». Серія звітів по країнам – OECD (2010);
(ISSN 2079-035X (друкований) – ISSN 2079-0368 (он-лайн));*

«Від корпоративізму до лобізму – парламенти, посадовці та організовані інтереси у Данії та Норвегії» – Скандинавські Політичні Дослідження, Том 22 (Нові серії)(1999);

«Відкритий уряд – Сприяння діалогу з громадянським суспільством» - OECD (2003)(ISBN 92-64-09983-2);

«Відкритий уряд – Співпраця, прозорість та участь на практиці» - O'Reilly Media (2010)(ISBN 978-0-596-80435-0);

«Консультація громадськості – Керівні принципи та добра практика», - Інститут політичних досліджень (1998)(ISBN 0-85374-727-X);

Постскрипtum

На час написання цього документу (серпень 2011 року) очікується, що проект *«Технічна підтримка реформування державного сектору в Україні, Фаза 2 – Данська Програма Сусідства»* в Україні, що є частиною широко діапазону заходів на 2011 та 2012 роки, надасть виключну підтримку для реалізації нового Закону про доступ до державної інформації. Ця підтримка включає інформаційно-пропагандистські кампанії та тренінги державних службовців на центральному та регіональному рівнях.