

Х. М. Кохалик

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри регіонального та місцевого розвитку
Інституту державного управління
Національного університету «Львівська політехніка»

ГРОМАДСЬКІ АСАМБЛЕЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ПРОЦЕСУ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті висвітлено досвід використання громадських асамблей як інструменту залучення громадян до процесу ухвалення рішень в зарубіжних країнах. Охарактеризовано структуру громадських асамблей, яка складається з наступних елементів: громадяни, координаційна група, консультативна рада, панель експертів, команда фасилітаторів та наглядова група. Зазначено, що громадські асамблеї утворюються на місцевому, регіональному та національному рівнях, складаються в середньому з 90 довільно обраних учасників, які впродовж 11 місяців виконують роботу на навчальному етапі – отримання необхідної інформації від незалежних експертів та різних стейкхолдерів; консультаційному – заслуховування громадськості для збору інформації та думок громадян; деліберативному – особисті зустрічі учасників у малих групах для обговорення та оцінювання результатів, які були отримані на попередніх етапах; та етапі ухвалення рекомендацій. Описано процес створення та діяльності перших громадських асамблей з питань виборчої реформи в канадській провінції Британська Колумбія та Онтаріо, учасникам яких вдалось виробити рекомендації щодо удосконалення виборчої системи. Наведено приклади створення та функціонування громадської асамблеї з питань соціального захисту в Англії, членами якої були напрацьовані рекомендації щодо фінансування соціального захисту дорослого працюючого населення та людей старшого віку, та громадської асамблеї з питань клімату в Данії, учасники якої розробили перелік рекомендацій з удосконалення національної кліматичної політики. Зроблено висновок, що долучення до деліберативних процесів широкого кола громадян, організація робочого середовища таким чином, щоб надати усім однаково можливість отримання усієї необхідної інформації, донесення свого відчуття чи бачення, обміну аргументованими думками щодо вирішення актуального для суспільства питання чи проблеми, робить громадські асамблеї важливим інструментом деліберативної демократії.

Ключові слова: громадська асамблея, громадськість, громадська участь, залучення громадян, деліберативний процес, ухвалення рішень.

Постановка проблеми. Сьогодні в зарубіжних країнах набувають важливого значення інноваційні деліберативні форми залучення громадян до ухвалення політичних рішень. Учасники громадських асамблей, громадських журі, консенсусних конференцій отримують змогу долучитись до обговорення проблемних питань та вироблення об'єктивних і неупереджених рекомендацій щодо їх вирішення на основі врахування точок зору широкого кола громадськості. Нові інструменти громадського залучення покликані підвищити довіру громадян до органів влади та налагодити між ними дієву взаємодію задля спільного вирішення суспільно важливих проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Участь / залучення громадян до процесу ухвалення рішень в Україні досліджували у своїх працях І. Абрамюк, Е. Афонін, Р. Войтович, Л. Гонюкова, В. Дорох, І. Каспрук, О. Софій, І. Тимечко, О. Черній тощо. Європейським центром некомерційного права підготовлено огляд стандартів та практик щодо участі громадськості в процесі прийняття рішень у країнах-членах Ради Європи [1]. Водночас потребує уваги зарубіжна практика використання нових форм залучення громадян, зокрема таких як громадські асамблеї.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду використання інструменту громадських

асамблей для залучення громадян до процесу ухвалення рішень.

Виклад основного матеріалу. Згідно з даними Організації економічного співробітництва та розвитку, отриманими внаслідок дослідження репрезентативних деліберативних процесів у різних країнах, громадські асамблеї утворюються на місцевому, регіональному та національному рівнях, складаються в середньому з 90 учасників, які виконують роботу впродовж 11 місяців, використовують різні методи громадської участі (опитування, громадські консультації, круглі столи), виробляють детальні колективні рекомендації для органів влади [2, с. 35–37].

Структура громадської асамблеї складається з наступних елементів:

- громадяни, які обираються довільно, шляхом жеребкування;

- координаційна група, яка здійснює керівництво асамблеєю. Координатори відповідальні за процес довільного обрання та запрошення експертів, зацікавлених сторін та фасилітаторів. Головною рисою координаторів є їх неупередженість та незалежність від тих, хто фінансує процес;

- консультативна рада, яка розробляє ключові критерії відбору осіб до панелі експертів/зацікавлених сторін. До складу консультативної ради можуть входити вчені і практики специфічної сфери інтересів;

- панель експертів / зацікавлених осіб, яких запрошує координаційна група задля забезпечення справедливого та широкого представлення думки на основі визначених консультативною радою критеріїв. Вони можуть надавати відповіді на конкретні запитання, заслуховувати певні групи чи окремих осіб, а також задавати запитання членам панелі. Внесок експертів може бути у формі особистої розмови, запису, у письмовій формі чи шляхом прямої трансляції;

- команда фасилітаторів, яка призначається координаторами. Фасилітатори є присутніми на кожному засіданні асамблеї без права висловлення власної думки. Їх команда повинна бути неупередженою та достатньо великою для забезпечення шанобливого середовища, де кожний може взяти участь в обговоренні;

- наглядова група, до складу якої можуть входити громадяни, представники уряду, правовласники (представники тих, чиї права під загрозою), технічні експерти з дорадчих процесів та інші зацікавлені сторони такі, як неурядові організації чи корпорації. Роль органу полягає у здійсненні

моніторингу цілого процесу задля забезпечення його відповідності стандартам [3, с. 8–9].

Громадські асамблеї мають певні характерні особливості. Члени асамблей обираються із широких верств населення; асамблеї продукують глибокі, виважені рекомендації; створення асамблей є чітко продуманим та професійно організованим задля забезпечення інтенсивної та змістовної участі усіх членів [4, с. 11].

Учасники громадських асамблей виконують роботу на наступних етапах: навчальному – отримання необхідної інформації від незалежних експертів та різних стейкхолдерів; консультативному – заслуховування громадськості для збору інформації та думок громадян; деліберативному – особисті зустрічі учасників у малих групах для обговорення, обмірковування та оцінювання результатів, які були отримані на попередніх етапах; ухвалення кінцевих рекомендацій [5, с. 21–22].

Громадські асамблеї припиняють діяльність після завершення виконання своєї проектно-орієнтованої роботи. Канадський науковець Лері Петриквін пропонує створення громадських асамблей на постійній основі. На його думку, це породжуватиме постійний діалог між громадянами та законодавцями, внесок членів асамблей у процес вироблення політики віддзеркалюватиме погляди суспільства, а зацікавлені групи осіб не зможуть лобювати власні інтереси від імені «мовчазної більшості» [6, с. 79].

Життєздатність та успішність громадської асамблеї залежить від наявних ресурсів, чіткості сформульованого запитання, попередньої ретельної підготовки та організації роботи. Чим правильніше розроблений та спланований процес формування та діяльності асамблеї, тим вірогідніше, що кінцеві рекомендації будуть чіткими та практичними. Учасники повинні мати змогу представлення своїх рекомендацій виробникам рішень та здійснення моніторингу їх імплементації [4, с. 5–6].

Науковці зазначають, що громадські асамблеї сфокусовані не виключно на місцевих чи регіональних проектах, а на дослідженні проблемних питань, які хвилюють усе суспільство [5, с. 11]. Так перша широкомасштабна Громадська асамблея, яка була створена у 2004 році канадською провінцією Британська Колумбія займалась питанням удосконалення виборчої системи. Асамблея складалась із 160 громадян, які були довільно обрані у 79 виборчих округах. Для обговорення принципів та практики функціонування виборчих

систем асамблеєю було утворено 12 дискусійних груп. Учасниками було сформульовано перелік цінностей, яких необхідно дотримуватись у роботі, зокрема такі, як повага до людей та їхньої думки; відданість процесу; проста, чітка та лаконічна комунікація; позитивне відношення тощо. Для залучення громадськості до обговорення, було організовано 50 громадських слухань та надано можливість надсилання коментарів, які розміщувались на веб-сайті асамблеї для громадського розгляду. Напрацьовану асамблеєю пропозицію щодо зміни виборчої системи було винесено на референдум [7, с. 9–13].

Слідуючи прикладу Британської Колумбії, створена у 2007 році в Онтаріо Громадська асамблея з питань виборчої реформи зібрала різноманітну групу простих громадян для здійснення оцінки власної виборчої системи, проведення порівняння її із системами в інших демократичних країнах та обрання кращої з них для провінції. Члени асамблеї пройшли комплексну навчальну програму. Упродовж 8-місячної роботи асамблеї відбувались широкі консультації з громадськістю, зокрема було проведено 41 громадські збори. Асамблея стала яскравим прикладом залучення громадян до процесу прийняття рішень. Кінцева пропозиція асамблеї щодо переходу до змішаної пропорційної виборчої системи була винесена на референдум [8, с. 2].

Не дивлячись на те, що ухвалені канадськими громадськими асамблеями рекомендації були винесені на референдум, вони не отримали достатньої підтримки громадян. Причинами такого результату були недостатньо приділений час роз'яснювальній кампанії серед населення, брак доступної для виборців інформації, складність та непопулярність запропонованої виборчої системи [9, с. 41].

Упродовж останніх років створювались громадські асамблеї для пошуку відповідей на запитання у різних сферах публічної політики. Так у 2018 році в Англії було утворено Громадську асамблею з питань соціального захисту. До складу асамблеї увійшли 47 довільно обраних громадян Англії. Упродовж двотижневого періоду членами асамблеї було розроблено низку чітких та конкретних рекомендацій щодо фінансування соціального захисту дорослого працюючого населення та людей старшого віку. Рекомендації були взяті до уваги парламентськими комітетами із здоров'я і соціального захисту та житлового господарства, громад і місцевого самоврядування при дослідженні питання дов-

гострокового фінансування соціального захисту дорослого населення [10, с. 5].

У 2019 році в Данії було створено першу національну Громадську асамблею з питань клімату, де данська громадськість мала змогу висловити свою думку щодо планування національної кліматичної політики. Асамблея складалась з 99 осіб, відібраних на основі кількох простих критеріїв, таких як вік, географічне розташування, рівень освіти та доходів. Упродовж 2020–2021 років внаслідок консультацій з експертами, низки діалогів та дебатів членами асамблеї були розроблені рекомендації з питань запровадження кліматичної освіти, екологічного інвестування та податків, виробництва та утилізації біомаси, використання сільськогосподарських земель, використання екологічно безпечного транспорту, розташування об'єктів з відновлювальної енергетики тощо. Перелік рекомендацій був наданий міністру з питань клімату, енергетики та комунальних послуг, а також відповідному профільному комітету данського парламенту [11, с. 6].

Висновки. Долучення до деліберативних процесів широкого кола громадян, організація робочого середовища таким чином, щоб надати усім однакову можливість отримання усієї необхідної інформації, донесення свого відчуття чи бачення, обміну аргументованими думками щодо вирішення актуального для суспільства питання чи проблеми, робить громадські асамблеї важливим інструментом деліберативної демократії. Активна участь громадян та врахування їхніх думок у процесі вироблення рішень засвідчує демократичність взаємовідносин між владою та громадськістю. Перспективним напрямом подальших досліджень є практика використання інструментів деліберативної демократії в зарубіжних країнах.

Список використаної літератури:

1. Участь громадськості в процесах прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. Європейський центр некомерційного права. Страсбург, 2016. 57 с. URL: civik_Europe_2016.pdf (kmu.gov.ua) (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
2. OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing, Paris. 196 pp. URL: <https://doi.org/10.1787/339306da-en> (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
3. The Extinction Rebellion Guide to Citizens' Assemblies (2019). 28 pp. URL: The-Extinction-

- Rebellion-Guide-to-Citizens-Assemblies-Version-1.1-25-June-2019.pdf – Google Drive (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
4. IIDP (2020) How to run a citizens' assembly: a handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme. 49 pp. URL: [IIDP_handbook_-_How_to_run_a_citizen_assembly.pdf](#) ([publishing.service.gov.uk](#)) (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
 5. Merkel, W., Milačić, F., Schäfer A. (2021): Citizens' Assemblies – New Ways to Democratize Democracy. Vienna : FES Regional Office for international Cooperation. 35 pp. URL: [Citizens' Assemblies \(fes.de\)](#) (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
 6. Patriquin Larry (2019) Permanent Citizens' Assemblies: A New Model for Public Deliberation. London: Rowman and Littlefield International, 2019. 93 pp. URL: [pca.pdf](#) ([rowmaninternational.com](#)) (дата звернення: 20 січня 2022 р.)
 7. Making Every Vote Count: The Case for Electoral Reform in British Columbia. Final report, 2004. 18 pp. URL: [CA_FINAL.indd](#) ([ubc.ca](#)) (дата звернення: 20 січня 2022 р.)
 8. Democracy at Work: The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform: A Record of Ontario's First Citizens' Assembly Process. Queens Printer for Ontario, 2007. 262 pp. URL: [Print_CA_bkgd_report_toc_](#) ([gov.on.ca](#)) (дата звернення: 22 січня 2022 р.)
 9. Constitutional Conventions and Citizens' Assemblies: power to the people? Briefing Paper. 2020. 49 p. URL: [Constitutional Conventions and Citizens' Assemblies: power to the people?](#) ([parliament.uk](#)) (дата звернення: 22 січня 2022 р.)
 10. Citizens' Assembly on Social Care: Recommendations for Funding Adult Social Care. 2018. 32 p. URL: [citizens-assembly-report.pdf](#) ([parliament.uk](#)) (дата звернення: 25 січня 2022 р.)
 11. The Citizens' Assembly on Climate Issues: Recommendations. 2021. 95 p. URL: [Borgertingets_anbefalinger_ENG.pdf](#) ([kefm.dk](#)) (дата звернення: 25 січня 2022 р.)

Kokhalyk Kh. M. Citizens' Assemblies as a Tool for Engaging Citizens in Decision-Making in Foreign Countries

This article highlights the experience of using citizens' assemblies as a tool for engaging citizens in decision-making in foreign countries. The article characterizes the citizen assembly structure, which involves the following elements: citizens, coordinating group, advisory board, expert/stakeholder panel, facilitation team, oversight panel. Designed at local, regional, or national levels, citizen assemblies consist on average of ninety randomly selected participants who carry out their work within eleven months at the learning phase – getting all the necessary information from independent experts and various stakeholders; consultation phase – holding open hearings to gather information and opinions from the general public; deliberative – face-to-face meetings in small groups to discuss, assess, and ponder the results and arguments of the previous phases; decision-making – agreeing on the final recommendations. The article describes the design and activity of the first citizens' assemblies on electoral reforms in British Columbia and in Ontario in Canada, which produced recommendations on how to improve the electoral system. The paper demonstrates the examples of designing and organizing the work of the citizens' assembly on social care in England, whose members developed recommendations for funding adult social care for both working age and older people, as well as of the citizens' assembly on climate issues in Denmark, whose participants provided input and recommendations on planning national climate policies. The paper concludes that engaging diverse public in deliberative processes, encouraging learning environment in such a way that everyone possesses equal opportunity of getting all the necessary information, exchanging his feelings, vision, thoughtful opinions on solving topical issues, makes citizens' assemblies a crucial deliberative democracy tool.

Key words: *citizens' assembly, the public, citizen participation, citizen engagement, deliberative process, decision-making.*