



ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА

Білі і зелені книги: іноземний досвід



Ця публікація стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління», яка є п'ятирічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Зміст

Вступ	4
Суб'єкти підготовки білих та зелених книг.....	5
Зміст та мета білих і зелених книг	6
Структура та ключові елементи білих та зелених книг	8
Висновок.....	10

24 серпня 2023 року Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про правотворчу діяльність”¹, серед норм якого є запровадження процедури підготовки та обговорення документів публічної політики, зокрема, зелених та білих книг.

Відповідно до Закону України “Про правотворчу діяльність”, Біла книга – аналітичний документ, у якому на основі оцінки впливу та обраного оптимального варіанту вирішення проблеми (що існує у суспільних відносинах), визначається стратегія її вирішення шляхом розроблення відповідного законопроекту; викладаються його основні положення.

Зелена книга – аналітичний документ, що розробляється з метою визначення та детального опису проблеми, яка існує у суспільних відносинах та потребує вирішення, а також для надання можливості зацікавленим особам надати свої пропозиції щодо способів вирішення такої проблеми.

Отже, Зелена книга в першу чергу стосується опису проблеми та опису загальних підходів до її вирішення, в той час як Біла книга передбачає стратегічні варіанти вирішення проблеми, в тому числі на рівні конкретної законодавчої ініціативи відповідно до чинного законодавства.

Хоча й існує певна практика підготовки вищевказаних аналітичних документів державними структурами (наприклад, в секторі безпеки і оборони такі документи готувалися також представниками Міністерства оборони спільно із Генеральним штабом²), все ж в Україні розвиток таких інструментів як білі і зелені книги є, в першу чергу, результатом діяльності інститутів громадянського суспільства.

У зв’язку з цим належне впровадження Закону України “Про правотворчу діяльність” у частині підготовки та обговорення документів публічної політики потребує вивчення кращого іноземного досвіду і практики та оцінки можливості його застосування в Україні.

Ця інформаційна довідка містить загальний огляд іноземного досвіду підготовки та обговорення білих і зелених книг. Мета цього огляду – надати читачу базові знання про відповідний іноземний досвід та кращі практики для подальшого поглибленого вивчення юрисдикцій, які виявились найбільш релевантними.



1 Закон України “Про правотворчу діяльність” від 24 серпня 2023 року № 3354-IX Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20/ed20230824#n226>

2 Біла книга 2018. Збройні Сили України. Міністерство оборони України. Київ, 2019. URL: <https://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2018.pdf>

Суб'єкти підготовки білих та зелених книг

Білі книги використовуються у США, Канаді, Франції, Німеччині, Японії, Китаї, Австралії, Польщі, Норвегії, Італії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Південно-Африканській республіці, Бразилії та інших державах. Білі книги у цих країнах можуть передувати законотворчому процесу або визначати вектори політики у певній сфері, наприклад, в безпеці і обороні.

Білі книги можуть стосуватись як окремої країни, так і їх об'єднання. Наприклад, вони використовуються у Раді Європи та Європейському Союзі³. Білі та зелені книги в ЄС, зазвичай, готує Єврокомісія⁴.

В іноземних державах відповідальними за підготовку зелених (стратегічних ініціатив) та білих книг (документів стратегічно-операційного рівня), як правило, є органи влади. Так, наприклад, Зелену книгу щодо виборів в **Уельсі** було підготовлено Офісом держсекретаря (Office of the Secretary of State for Wales)⁵. Зелену книгу з питань реформування корпоративного управління у **Великій Британії** було підготовлено на урядовому рівні⁶.

Водночас, на прикладі **Македонії** можемо бачити Білу книгу, видану урядом, проте розроблену і профінансовану за підтримки міжнародного проєкту NORMAK Project – Norwegian Assistance to the Republic of Macedonia in the field of European Integration and Public Administration Reform⁷.



3 Біла книга як документ державної політики. Європейський інформаційно-дослідний центр. 2016. URL: <https://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf>

4 Див., наприклад,

LEGAL PROTECTION FOR ENCRYPTED SERVICES IN THE INTERNAL MARKET. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES Green Paper. Brussels, 06.03.1996. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0076>

European Commission white paper – A new impetus for European youth. 2001. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1482760574910&uri=CELEX:52001DC0681>

5 A Green Paper on future electoral arrangements for the National Assembly for Wales. Presented to Parliament by the Secretary of State for Wales by Command of Her Majesty. 2012. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137727/Green-Paper-on-Electoral-Reform-8.pdf

6 CORPORATE GOVERNANCE REFORM Green Paper 2016. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584013/corporate-governance-reform-green-paper.pdf

7 POLICY DEVELOPMENT HANDBOOK. The General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia. 2007. URL: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/narchnik_zh_razrabotvane_na_politiki.pdf

Зміст та мета білих і зелених книг

У досвіді **Великої Британії**, білі книги – це пропозиція уряду вирішити певну проблему шляхом законодавчих змін, до обговорення якої може долучитися громадськість. Зелена книга не містить конкретних законодавчих пропозицій, натомість починає дискусію щодо варіантів рішень⁸.

Фактично той же підхід до розподілу ролей цих документів пропонує і **Єврокомісія**. Зелені книги ЄС запрошують відповідні сторони (органи чи окремі особи) до участі в процесі консультацій та обговорення на основі запропонованих ними пропозицій. Зелені книги можуть стати поштовхом до законодавчих змін, які потім викладаються в білих книгах⁹. Зелені книги публікуються на спеціальному порталі, де впродовж мінімум 12 тижнів зацікавлені стейкхолдери можуть залишити відповідні пропозиції.

Білі та зелені книги Комісії ЄС сприяють поширенню розуміння проблеми. Як пише К. Смирнова, «повідомлення Комісії покликані раціоналізувати процедуру ухвалення актів у рамках Євросоюзу, зробити її простішою й відкритішою. Коли набирається велика кількість повідомлень з одного питання, Комісія кодифікує їх у Зелену книгу, а напередодні ухвалення нормативно-правових актів на їх підставі видає остаточний варіант – Білу книгу»¹⁰.

У досвіді **Ірландії** зелені книги є значною частиною законотворчого процесу, можливо через невелику кількість законопроектів в роботі (близько 40 на рік). Це надає змогу якісно і детально підійти до підготовки законодавчої ідеї, концепції та її остаточного втілення. Як зазначає Сергію Галітчі, «перед тим як уряд опублікує законопроект, зазвичай триває консультаційний процес. Відповідний департамент (міністерство) може опублікувати «зелений» документ з викладенням ідей уряду й проханням до громадян та організацій висловлювати свої думки»¹¹. Доволі багато таких документів стосується проблем захисту довкілля, зеленої енергетики та змін клімату¹². Цікавий факт: у 2014 році уряд Ірландії отримав понад 1200 пропозицій у відповідь на публікацію Зеленої книги¹¹, що свідчить про високий рівень залученості експертів та звичайних громадян до процесів здійснення реформ.

Після оприлюднення документа парламент Ірландії може провести дозаконодавче дослідження, де парламент у складі одного чи кількох комітетів може дослідити проєкт закону та надати ініціатору свої рекомендації.

У **Чехії** зелені та білі книги залежать від Плану дій уряду та є певним підготовчим етапом його виконання. Л. Кнодель зазначає: «Уряд Чеської Республіки на початку 2001 року затвердив наказом документ під назвою «Національна програма розвитку освіти й виховання в Чеській Республіці». Цей документ був опублікований під назвою «Біла книга». Він є складовою частиною стратегічного планування соціально-економічного розвитку Чеської Республіки, в якому освіта й розвиток трудових ресурсів розглядаються як пріоритетні напрями»¹³.

8 Weekly Information Bulletin: 29th May 2010 White Papers and Green Papers received since last Bulletin. House of Commons. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmweb/wb100529/wgp.htm>

9 Green paper. Glossary of summaries. EUR-Lex/ URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/green-paper.html>

10 Смирнова К. В. Вплив Лісабонського договору на систему джерел права Європейського Союзу. URL: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:BeYX2ybKZ54J:scholar.google.com/+%D0%B1%D1%96%D0%BB%D1%96+%D1%96+%D0%B7%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D1%96+%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B8+%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BD%D0%B8%D0%B9+%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D0%B4&hl=uk&as_sdt=0,5

11 Галітчі С. Оцінка найкращих європейських практик співпраці та проведення консультацій національних парламентів з урядами щодо законодавчого циклу. Дослідження.2023. URL: <https://internews.ua/storage/app/media/rang/Research%20and%20other%20materials/Galitchi-legislative-cycle.pdf>

12 Policy information Climate Action. From Department of the Environment, Climate and Communications. Published on 12 June 2020. Last updated on 8 March 2023. URL: <https://www.gov.ie/en/policy-information/eb6988-climate-action/>

13 Кнодель Л. Становлення та розвиток освіти в Чехії. 2008. URL: <https://osvita.ua/school/method/1026/>

Також, як і в Україні, в Чехії був значний досвід публікації білих книг у сфері оборони, однак вони, на жаль, наразі відсутні у вільному доступі¹⁴. Можливо, це пов'язано із загальним загостренням безпекової ситуації у світі.

Загалом, на прикладі Чехії можна побачити тісну взаємодію між урядом і парламентом щодо підготовки таких аналітичних документів, та їхній зв'язок зі стратегією і концепціями розвитку у кожній зі сфер суспільно-державного партнерства.



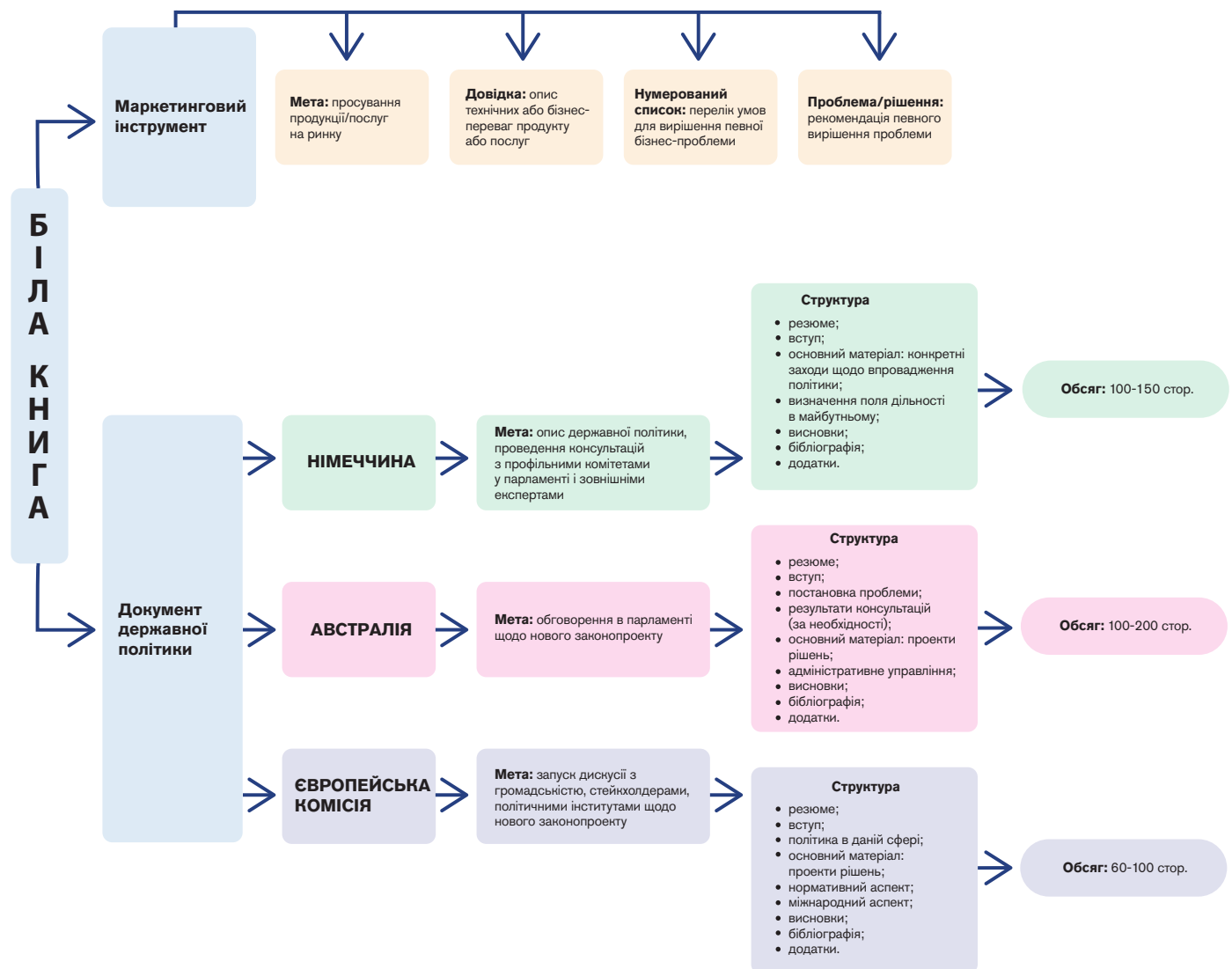
14 URL: https://eda.europa.eu/error-not-found.aspx?aspxerrorpath=/docs/%20default-source/documents/whitepaperondefence2011_1.pdf

Структура та ключові елементи білих та зелених книг

Європейський інформаційно-дослідницький центр пропонує включати до структури **білих книг** такі елементи³:

- загальний огляд передісторії та ситуації у обраній сфері регулювання;
- аналіз проблеми регулювання – ризики, загрози, виклики у зв'язку із наявністю проблеми та прогнозовані тенденції (динаміка) її розвитку у разі збереження status quo;
- аналіз варіантів вирішення проблеми та альтернатив пропонованому регулюванню;
- перелік та детальний опис заходів, що планується здійснити.

Нижче наведена оглядова інфографіка про загальну структуру білої книги як документа політики в Європейській комсії, Австралії та Німеччині¹⁵:



Щодо **зелених книг** існують такі приклади їхньої структури.

Зелена книга ЄС, яка стосувалась змін клімату та глобального потепління, побудована за такою

¹⁵ Джерело даних для інфографіки: <https://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf>

структурою¹⁶: актуальність проблеми та її значення для ЄС; виклики, які постають перед ЄС у зв'язку з цією проблемою; пропонувані комплексні підходи впливу на проблему (чотири стовпи дій); пріоритетні за часом дії (у сфері законодавства та фінансування, а також розробка політики); інтеграція необхідних дій до зовнішньої взаємодії з ЄС; посилення кліматичних досліджень; залучення суспільства, ІГС, бізнесу до підготовки стратегій (подальші кроки).

На прикладі британських зелених книг можна описати таку узагальнену структуру¹⁷: ключовий висновок дослідження; загальний опис проблеми, детальний опис викликів для окремих категорій громадян, пропозиція реформи, прогнозовані наслідки запропонованих змін, інформація щодо публічних консультацій та контакти, список використаних джерел.

У випадку, якщо тематика дослідження складніша, структура книги може пропорційно ускладнюватись, як от, наприклад, у сфері безпеки і оборони, де здійснено аналіз не лише поточних проблем, але і зовнішньополітичного контексту, міжнародних партнерств, характеру безпекових викликів, аналізу стану забезпечення діючої армії, ключових викликів, які потребують вирішення у майбутньому. Цікавою особливістю цієї книги є додаток з аналізом військових операцій з 1998 року – для ілюстративності здійснених висновків¹⁸.



16 Green Paper from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Adapting to climate change in Europe – options for EU action. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52007DC0354>

17 Див., наприклад, A new deal for welfare: Empowering people to work. Presented to Parliament by the Secretary of State for Work and Pensions by Command of Her Majesty January 2006. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272235/6730.pdf

18 Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence By Command of Her Majesty February 2010. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/35927/defence_green_paper_cm7794.pdf

Висновок

Підсумовуючи, найбільш поширеною є практика підготовки Зеленої книги урядом (уповноваженим державним органом), оприлюднення такого документу для громадського обговорення із доволі тривалим терміном для коментарів. За результатом обговорення готується Біла книга із конкретними пропозиціями щодо вирішення проблемних питань.

Отже, попри тривалий час розроблення та обговорення таких аналітичних документів, як білі та зелені книги, потенційний позитивний ефект від них є значним, адже допомагає, по-перше, залучити широке коло експертів до вирішення проблеми, а також розкрити всю об'єктивну та неупереджену інформацію широкому колу зацікавлених осіб. Це може призвести до підтримки непопулярних рішень та реформ (або тих, що поляризують суспільство).

Тобто, білі та зелені книги є не лише інструментами законотворчого процесу, але, у ширшому розумінні, також виконують просвітницьку функцію, збільшуючи довіру до державних інституцій у тому випадку, якщо документ належним чином представлений суспільству та сприяє відкритості і прозорості процесу формування політики в державі.

