

БІЛА КНИГА ЯК ДОКУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

ЩО ТАКЕ БІЛА КНИГА? ІСТОРІЯ ЇЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

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

Ці документи слугують для розуміння проблеми та прийняття рішення щодо подальших дій, а також дозволяють Уряду представити пріоритети законодавчої діяльності та визначити відмінні позиції стейкхолдерів із спірних питань для оцінки ймовірного впливу запропонованої політики. За результатами проведення публічних консультацій з експертами та стейкхолдерами Біла Книга корегується та затверджується Урядом до офіційного подання законопроекту в Парламент.

З урахуванням успішного досвіду державної політики Білі книги все частіше використовують у бізнесі. Там Біла книга використовується як маркетинговий інструмент, за допомогою якого, послуговуючись вибраними фактами і логічними аргументами, інформують клієнтів, партнерів, журналістів, аналітиків або інвесторів про випуск та якості нового продукту. Виділяють три основних типи комерційних Білих книг:

- **Довідка:** опис технічних або бізнес-переваг продукту чи послуги для клієнта;
- **Нумерований список:** перелік умов для вирішення певної бізнес-проблеми;
- **Проблема / рішення:** рекомендація нового вирішення бізнес-проблеми.



ВИДИ ТА СТРУКТУРА БІЛИХ КНИГ (СВІТОВА ПРАКТИКА)

У Світовій практиці існує декілька підходів до визначення поняття «Біла Книга»:

- документ, що пояснює цілі державної політики;
 - для досягнення яких розробляється законопроект та заходи, які пропонується здійснити;
 - документ, що описує / роз'яснює політику уряду у певній сфері;
 - комерційний документ, що використовується як маркетинговий інструмент для просування продукції / послуг.
- } Політичні інститути

} Бізнес

Вимоги до предмету, обсягу чи формату «Білої Книги» як документу державної політики в різних країнах відрізняються, проте, *обов'язковими елементами її структури є:*

- 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.

Іноді підготовці «Білої Книги» передують підготовка так званої «Зеленої Книги» (*Green Paper*) – документ, де в загальному вигляді містяться бачення Урядом проблем, на вирішення яких має бути спрямована відповідна політика як основа для проведення консультації зі стейкхолдерами. Нині Білі Книги використовуються у США, Канаді, Франції, Німеччині, Японії, Китаї, Австралії, Польщі, Норвегії, Італії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Південно-Африканській республіці, Бразилії та інших. Білі Книги у цих країнах можуть передувати законотворчому процесу або визначати вектори політики у певній сфері, наприклад в безпеці і обороні. Білі Книги можуть стосуватися як окремої країни, так і їх об'єднання.

Для Європейської Комісії Білі Книги розробляють експерти та офіційні служби. Якщо Рада ЄС підтримує Білу Книгу, вона може стати програмою дій у відповідній сфері. Серед нещодавніх «Білих Книг» Комісії можна виокремити документи «Адаптація до зміни клімату: в напрямку Європейського Рамкового Плану Дій (2009), «Дорожня карта з формування Єдиного європейського транспортного простору» (2011), «В напрямку більш ефективного контролю ЄС за злиттям» (2014). У Канаді «Біла Книга» – це обов'язковий документ державної політики, який схвалюється Кабінетом Міністрів, подається на розгляд у Палату Громад і стає доступним для широкого загалу.

ПРОЦЕС СТВОРЕННЯ БІЛИХ КНИГ

Після затвердження Білої Книги Урядом, з відповідними органами узгоджується кількість примірників для розповсюдження в Парламенті. Білі книги повинні бути широко розповсюджені, для досягнення високого рівня поінформованості, публічного обговорення та отримання зворотної інформації. Як правило, вони поширюються серед всіх підрозділів уряду, судових органів (у разі необхідності) та всіх стейкхолдерів (приміром об'єднання роботодавців та працівників, професійні організації тощо). Вкрай важливо, щоб Уряд отримав відверті та лаконічні коментарі стосовно Білих книг. Аналіз консультаційного процесу повинен містити кількісні показники підтримки (або навпаки) пропозиції, викладеної в Білій Книзі, а також якісні судження стосовно опублікованих матеріалів.

Підготовку Білої книги можна здійснювати:

- за допомогою зовнішніх експертів (на перших етапах впровадження).
- завдяки попередній підготовці працівників щодо складання (в уряді) та оцінки / аналізу (у профільному комітеті парламенту) Білих Книг.
- залучення до роботи та розвиток вже наявних структур з питань дослідження і аналізу.

БІЛІ КНИГИ ФОКУСУЮТЬСЯ НА КОНКРЕТНІЙ СФЕРІ ТА СТВОРЮЮТЬСЯ З МЕТОЮ:

- зменшення і усунення копіювання і повторних дискусій між різними рівнями влади (тобто, нераціонального, непродуктивного використання часу);
- спрощення взаємодії між різними рівнями влади, приватним і державним сектором;
- кращого розуміння та оцінки процесу прийняття рішень населенням країни, особливо під час проведення реформ;
- більш чіткого розподілу функцій і обов'язків між різними рівнями влади;
- підсилення урядової автономії, гнучкості і політичної відповідальності.

Незручності	Переваги
<ul style="list-style-type: none"> ▪ значна тривалість процесу; ▪ підвищення навантаження на парламентські комітети; ▪ фінансові витрати, пов'язані із проведенням відповідних досліджень та підготовкою документів. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ забезпечення необхідною інформацією з різних аспектів державної політики широкого кола осіб; ▪ соціальні зміни – просвітницький, освітній ефект, сприяння кращому розумінню громадянами існуючих проблем, урядових дій, формування суспільної довіри реформам; ▪ вдосконалення парламентського контролю дозволяє робити об'єктивну оцінку законопроекту з ширшої перспективи відповідної державної політики; ▪ суспільний вплив на процес формування державної політики – створення відкритого процесу розробки державної політики, надання можливості впливу стейкхолдерів та громадянського суспільства на визначення змісту державної політики на підставі належного розуміння відповідних проблем.

СТРУКТУРА БІЛОЇ КНИГИ

- **Резюме/Короткий зміст** (*Executive Summary*) описує поточний стан політики, визначає безпосередні плюси і мінуси для впровадження змін в конкретному питанні, формулює рекомендації та висновки. Відповідає на питання: Чому ми підіймаємо дану проблему? Який практичний, теоретичний, правовий, соціальний або політичний аспект ми вирішуємо? Які методи та підходи використали для отримання результатів? Які рекомендації та висновки для прийняття рішення можна надати в результаті аналізу? Обсяг Резюме становить орієнтовно 5% від загального обсягу документу;
- **Вступ** (*Introduction and Background*) – висвітлення контексту питання, мета написання дослідження. Постановка проблеми та визначення чітких рамок (limitations) політики;
- **Методологія** (*Methodology*) – висвітлення дослідницького питання та обґрунтування використання тих чи інших даних та підходів аналізу. В розділі необхідно сформулювати критерії для оцінки даних, пояснити ключові прогнози, що лежать в основі методології аналізу; встановити пріоритетність критеріїв використаних для оцінки альтернатив;
- **Огляд джерел та літератури** (*Literature Review*);
- **Вибір альтернатив** (*Policy Options or Policy Context*) – обґрунтування вибору тих чи інших альтернатив вирішення проблеми;
- **Аналіз результатів** (*Analysis of Findings or Evidence*);
- **Практичні приклади та передові практики** (*Case Studies and Best Practices*);
- **Рекомендації** (*Policy Options and Recommendations*);
- **Імплементация рішення** (*Implementation and Next Steps*);
- **Висновки** (*Conclusion*);
- **Додатки** (*Appendices*) – дані дослідження, графіки, діаграми, таблиці.

**Доцільність впровадження інституту створення Білої книги
як інструменту державної політики в Україні**

Запровадження використання Білих Книг українським Урядом дасть змогу вирішити ряд проблем, а саме:

- сприяння ефективнішому співробітництву між Урядом та Парламентом та між всіма рівнями виконавчих органів влади, тобто, відбуватиметься поступове підвищення національної продуктивності;
- процес підготовки Білих Книг займає досить великий проміжок часу, що позитивно вплине на зменшення кількості, а головне на якість (виваженість) законопроектів;
- покращення загальної якості законодавчих процесів;
- глибше вивчення та розуміння існуючих проблем, внаслідок чого прийматимуться більш ефективні рішення;
- краще розуміння та оцінка процесу прийняття рішень громадянським суспільством;
- підсилення урядової та парламентської відповідальності за розробку та реалізацію державної політики;
- полегшення діалогу із міжнародними партнерами щодо змісту реформ та надання фінансової та технічної допомоги нашій державі.

Відповідно до «Доповіді та Дорожньої Карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, рекомендовано, що *«Офіційному внесенню Урядом до ВРУ будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету ВРУ так званої «Білої Книги» - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. «Біла книга» повинна бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видається відповідний висновок».*

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3А, каб. 434

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: www.euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10.00 до 15.00



Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми **USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво»**. Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу. Більше на www.radaprogram.org. Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.