

Юрій Ніронка

Науково-дослідний інститут публічного права, Україна

СУТНІСТЬ ТА АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСУЛЬТУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Yurij Nironka

Scientific and Research Institute of Public Law, Ukraine

ESSENCE AND ACTUAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROVISION OF CONSULTING BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND SOCIETY

The article exposes the essence of the administrative legal provision of consulting of public bodies with society. The analysis of basic legislative and other normative legal acts in the field of organization and realization of consultations with society is carried out; consultations are conducted by the realization of their direct forms, in particular, public discussion, electronic consultations with the public, and also the mediated form – the study of public opinion. Feature inherent to the administrative legal provision of consulting of public government bodies with the citizens is regulator influence of administrative law through the establishment of prohibitions, obligations, and permissions for the subjects of corresponding legal relationships during realization of political rights.

Keywords: administrative legal provision, civil society, public government bodies, public, consulting.

У вітчизняному законодавстві досить широко визначено й розкрито елементний склад юридичного механізму забезпечення участі громадськості в управлінні публічними справами, що є прямою вимогою окремих норм Конституції України. Означені інструменти набувають загальних рис багатофункціональності. Організація та здійснення консультацій органів публічної адміністрації з громадянами переслідує мету не лише врахування громадської думки у ключових сферах суспільного життя. Водночас у легальний спосіб дозволяє населенню здійснювати контроль за прийняттям і виконанням управлінських рішень суб'єктами владних повноважень.

На зауваження М. Бранда, радника з питань демократичного врядування та керівник групи проєктів у сфері демократичного врядування Програми розвитку ООН в Україні, активне громадянське суспільство на регіональному рівні є важливим партнером у впровадженні реформ у тісному діалозі з урядом у широкому сенсі, а також у досягненні Порядку денного у сфері сталого розвитку та Глобальних цілей 2016-2030 років¹. Вони націлені на сприяння створення ефективних, підзвітних і прозорих державних установ на всіх рівнях і забезпечення відповідального, інклюзивного прийняття рішень на всіх рівнях, як і забезпечення доступу громадськості до інформації та захист основних громадянських прав і свобод людини. Взаємодія органів публічної влади та громадськості особливо актуальна в контексті реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018-2020 роках, реформи державного управління, та є необхідною для пришвидшення реформ, соціально-економічного розвитку регіонів, захисту прав і свобод громадян².

У цьому сенсі у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1088-р досить доречно підкреслено, що в Україні забезпечується поступовий розвиток громадянського суспільства,

¹ Організація Об'єднаних Націй в Україні. <<http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>> (2019, листопад, 10).

² Паливода, Л. (2018). *Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю»*. Київ: БФ «Творчий центр ТЦК». 4-5.

основні інститути якого прагнуть представляти суспільно важливі інтереси у взаємодії з органами виконавчої влади. Окрім того, інститути громадянського суспільства та різні групи громадян є заінтересованими сторонами, з якими органи виконавчої влади повинні проводити консультації під час прийняття рішень. У кінцевому підсумку очікуваними результатами здійснення заходу є підвищення рівня поінформованості громадян, інститутів громадянського суспільства про форми взаємодії з органами виконавчої влади, у тому числі проведення консультацій з громадськістю, їхньої участі у консультаціях; акумуляція на єдиному ресурсі інформації про впровадження головних ініціатив центральних органів виконавчої влади¹.

Цілком погоджуємося з О. М. Гумінін та Є. В. Пряхінін, що адміністративно-правове забезпечення є однією з найважливіших категорій науки адміністративного права, але наукові погляди щодо розуміння цієї категорії суттєво різняться. Нагальним виступає вироблення єдиної точки зору, що матиме позитивний вплив на теоретичні розробки та ефективне їхнє впровадження у практичній діяльності. Автори виражають власне бачення поліпшення цих обставин, пропонують під ним розглядати упорядкування суспільних відносин уповноваженими органами державної влади, їхнє юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. До основних елементів віднесено: об'єкт і суб'єкт забезпечення; норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини та їхній зміст; гарантії, заходи, засоби, форми та методи забезпечення².

Консолідована думка вчених виражається у тому, що для вироблення сучасної доктрини правового забезпечення прав і свобод людини в адміністративному праві необхідне розширення сфер цього регулювання з одночасною трансформацією наукових методів. У цьому контексті зміст правового забезпечення сфері виражається у його ознаках: а) становить різновид правового управління, за допомогою якого відносини між суб'єктами адміністративного права набувають відповідної правової форми; б) має конкретний і цілеспрямований характер, оскільки завжди пов'язане з реальними відносинами в публічній сфері й спрямоване на задоволення інтересів усіх суб'єктів адміністративного права; в) здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів, що забезпечують його ефективність, та гарантує доведення відповідних норм адміністративного права до їхньої реалізації, зокрема у примусовому порядку³. У підсумку конвергенція методів адміністративної діяльності з питань забезпечення прав і свобод людини має стати наступним етапом розвитку у цій сфері⁴.

Формулювання поняття адміністративно-правового забезпечення у сфері прав і свобод людини та громадянина досі позбавлені уніфікованості та системності наукового сприйняття. Існує низка різних позицій нової когорти вітчизняних адміністративістів, які у монографічних дослідженнях зверталися до з'ясування сутності та змісту цієї юридичної категорії як у загальному розумінні, так й при дослідженні публічно-правового забезпечення прав окремих категорій громадян, різних сфер виникнення адміністративно-правових відносин тощо. Прослідковуються також спільні риси, де більшість погоджується, що вираженням адміністративно-правового забезпечення слугує насамперед діяльність органів публічної влади з метою сприяння зі створення належних умов для реалізації та захисту прав і свобод особи.

У кінцевому підсумку адміністративно-правове забезпечення прав і свобод є багатогранною та складною категорією, яка наразі виходить за межі певних правових гарантій по створенню належних соціальних умов для реалізації прав і свобод громадян, а також організованості відповідних суспільних і правових механізмів їхнього захисту та відновлення у передбачених законодавством спосіб. Вважаємо, що мова йде про вузьке розуміння, для якого характерні зазначені структурні складники. Цей виклад привалює серед низки вчених, який має під собою об'єктивне підґрунтя з урахуванням положень конституційного й адміністративного законодавства.

За останнє десятиліття стрімкий розвиток міжнародного та внутрішнього права з питань забезпечення участі громадськості в управлінні публічними справами створив передумови

¹ Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. <<https://www.kmu.gov.ua>> (2019, листопад, 10).

² Гумінін, О.М., Пряхінін, Є.В. (2014). Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*, 4, 46-50.

³ Андрійко, О.Ф. (2015). *Адміністративно-правове забезпечення прав людини суб'єктами публічної адміністрації в Україні*. Київ: НАН України, 8-10.

⁴ Кондратенко, В.М. (2018). Публічно-громадське партнерство як важлива складова побудови дієвої системи адміністративно-правових засобів забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. *Право та державне управління*, 4, 64-70.

застосування у правотворчій та правозастосовній діяльності вітчизняних суб'єктів публічної адміністрації широкого трактування адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Тому не передбачено долучення додаткових організаційно-правових елементів, передусім варто переосмислити мету та цілі відповідного правового впливу на процеси організації та здійснення консультування населення з суб'єктами владних повноважень.

Нормативним підґрунтям щодо питань проведення й офіційного закріплення головних результатів консультацій публічних інституцій із громадськістю, насамперед, слугують Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про доступ до публічної інформації»; Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. Низка інших відомчих і місцевих індивідуальних правових актів розвивають окреслені питання, з урахуванням специфіки предмета комунікативної співдії, а також кінцевих результатів досягнення компромісу між громадянами і владою на місцевому або регіональному рівні.

У відповідних приписах постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996¹ визначено, що такі консультації проводяться з метою активного залучення громадян країни до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їхнього вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення відкритості та прозорості функціонування суб'єктів владних повноважень. Це має сприяти налагодженню системного суспільного діалогу, підвищенню якості підготовки рішень з важливих публічних питань з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі населення у розробленні проектів таких рішень. За великим рахунком консультації з громадськістю проводяться щодо суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод людини та громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших пріоритетних інтересів, закріплених у міжнародному та національному правовому полі.

Вважаємо, що до суб'єктів владних повноважень, які є основними учасниками правовідносини щодо організації, здійснення та забезпечення публічно-громадської взаємодії, встановлено чіткі вимоги, обов'язкові до виконання, зокрема:

1) наявність компетенції, що передбачає можливість підготовки пропозицій зі сприяння формуванню і реалізації державної політики у конкретній сфері державного та суспільного життя або передбачена головна роль у розробці нормативно-правового акта, з приводу яких проводяться консультування органів виконавчої влади з громадськістю;

2) опублікування всієї необхідної та достатньої інформації про здійснення процедури консультування на офіційних сайтах органів виконавчої влади;

3) щорічне складення і виконання орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, скорегованого відповідно до положень державних програм економічного та соціального розвитку, планів законопроектних робіт тощо;

4) задоволення ініціатив трьох і більше інститутів громадянського суспільства щодо консультування із одного конкретного питання, яке не було включено до відповідного орієнтовного плану, а також обов'язкове проведення публічного громадського обговорення або електронних консультацій щодо низки проектів нормативно-правових актів;

5) залучення органами виконавчої влади до консультацій з громадськістю суб'єктів місцевого самоврядування, а також засобів масової інформації для висвітлення відповідних питань;

6) ключові результати проведення консультацій з громадськістю враховуються суб'єктами владних повноважень під час прийняття обговорюваних управлінських рішень та у повсякденній діяльності.

Визначальною умовою організації здійснення адміністративно-правового забезпечення консультування органами виконавчої влади громадян є складення і затвердження відповідного орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю до початку року. Нині ці документи складається з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, затвердженої Законом України від 20.05.2010 № 2278-VI, планом законопроектних робіт, затвердженого розпорядження Кабінету

¹ Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». <<https://zakon.rada.gov.ua/laws>> (2019, листопад, 10).

Міністрів України від 17.10.2018 № 754-р¹, та іншими документами, результатів проведення консультацій з громадськістю.

Орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю реалізуються на всіх ланках системи органів виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування, зокрема у міністерствах, місцевих державних адміністраціях, міських, районних радах тощо. Логічна та зрозуміла побудова таких планів дозволяє ефективно здійснювати відповідну роботу, затверджену у межах відповідних нормативно-правових актів. Наведене варто розглянути на конкретному прикладі. Так, в Орієнтовному плані Міністерства освіти і науки України щодо проведення консультацій з громадськістю на 2019 рік, затвердженому наказом МОН України від 22.12.2018 №1444, виражено типову форму щодо елементів побудови цього документу, зокрема такі пункти:

- 1) питання або проєкт нормативно-правового акта;
- 2) захід, що проводитиметься через консультації з громадськістю;
- 3) строк проведення консультацій; соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія рішення, що буде прийняте за результатами консультацій;
- 4) контактні дані особи/структурного підрозділу, відповідного за проведення консультацій (телефон, e-mail).

Консультації з громадськістю проводяться шляхом реалізації їхньої безпосередньої форм, зокрема публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю, а також опосередкованої форми – вивчення громадської думки. Не заборонено одночасне проведення різних за формою та змістом консультувань, якщо цього потребує специфіка розв'язання певного питання. Означене свідчить про відсутність формального законодавчого підходу із налагодження співпраці публічної влади з населенням.

Доцільно підкреслити, що низка аспектів управлінської діяльності полягає в оперуванні службовою інформацією, яка тісно переплітається з відомостями обмеженими у використанні. До службової може належати інформація, яка міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню або прийняттю рішень. Публічне громадське обговорення передбачає організацію публічних заходів, у тому числі конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; інтернет-конференцій, відеоконференцій.

Поряд із зазначеним розпорядники інформації, зокрема суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, зобов'язані оприлюднювати у встановленому порядку нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності. Окреслене зумовило розвиток певних нормативно-правових актів в окресленій сфері, зокрема у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»².

Цим законодавчим актом визначено, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, зокрема оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. Саме тому права громадян, суб'єктів господарювання, їхніх об'єднань, наукових установ і консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики передбачає можливість подавати зауваження й пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю.

Проекти нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій обов'язково виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проєкти актів оприлюднюються негайно

¹ Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. <<https://www.kmu.gov.ua>> (2019, листопад, 10).

² Інформаційно-пошукова система «Законодавство України». <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/>> (2019, листопад, 10).

після їхньої підготовки. Натомість окреслені заходи реалізуються у межах орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю, однак в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення або електронних консультацій щодо проектів нормативно-правових актів, які:

1) стосуються конституційних прав, свобод й обов'язків громадян, а також їхніх життєвих інтересів, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;

2) визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у певній сфері публічного управління, зокрема проекти державних, регіональних і місцевих програм економічного, соціального й культурного розвитку, рішення стосовно їхнього виконання;

3) стосуються інтересів територіальних громад, здійснення основних повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

4) визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їхнього фінансування та діяльності;

5) передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються витрачання бюджетних коштів;

6) стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій.

З огляду на викладене під адміністративно-правовим забезпеченням консультування органів публічної влади з громадськістю варто розуміти регламентовану адміністративним законодавством сукупність правових інструментів, спрямованих на реалізацію та захист прав і свобод зацікавлених представників населення та певних інститутів громадянського суспільства, з метою створення належних умов щодо використанню цими суб'єктами конституційних правових можливостей із управління публічними справами, підтримання та розвитку органами державної влади та органами місцевого самоврядування доступного соціального середовища в країні, що додатково гарантує здійснення громадського контролю у сфері публічного адміністрування. Означене включає сукупність узгоджених адміністративно-правових засобів реалізації та захисту, насамперед політичних прав громадян, що організаційно та змістовно поєднанні між собою.

Адміністративно-правове забезпечення консультування органів публічної влади з населенням виражає регулятивний вплив адміністративного права через встановлення заборон, зобов'язань і дозволів для суб'єктів відповідних правовідносин, які спрямовуються на створення належних умов дотримання, виконання й використання прав і свобод громадян. Ці правові засоби охоплюють прямі та непрямі форми, де у першому випадку владний вплив здійснюється через застосування права у межах компетенції суб'єктів публічної адміністрації. Непряма форма передбачає використання правового інструментарію для створення сприятливого середовища у суспільстві, що уможливило самостійну та повноцінну реалізацію окремими громадянами та інститутами громадянського суспільства спеціального правового статусу.

Для адміністративно-правового забезпечення консультування органів публічної влади з громадськістю притаманні такі властивості: а) закріпленні в положеннях адміністративного законодавства з одночасним урахуванням інших юридичних норм з питань управління публічними справами; б) виражають правові інструменти, які включають функціональну складову (норми законодавства, нормативно-правові акти, акти застосування права) та інституційну складову (виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів публічної адміністрації); в) спрямовуються на формування й підтримання стабільного стану соціального середовища для ефективного здійснення політичних та інших відповідних прав і свобод всіх громадян, забезпечення їхнього розвитку у суспільстві; г) передбачають захист суб'єктивних прав, що включає окремі юридичні механізми та публічно-владні управлінські функції з питань недопущення порушення законодавства та відновлення порушених прав.

References:

1. *Orhanizatsiia Obiednanykh Natsii v Ukraini* [United Nations in Ukraine]. <<http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>> (2019, November, 10). [in Ukrainian].
2. Palyvoda, L. (2018). *Zbirnyk zvitiv za rezultatamy otsinky diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady za napriamkom «vzaiemodiiia z hromadskistiui»* [Collection of reports on results the estimation of activity of executive bodies after direction "co-operating with public"]. Kyiv: BF «Tvorchyi tsentr TTsK». [in Ukrainian].
3. Andriiko, O.F. (2015). *Administratyvno-pravove zabezpechennia prav liudyny sub'iektamy publichnoi*

- administratsii v Ukraini* [Administrative legal providing of human rights by the subjects of public administration in Ukraine]. Kyiv: NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
4. Humin, O.M., Priakhin, Ye.V. (2014). Administratyvno-pravove zabezpechennia: poniattia ta struktura [Administrative legal providing: concept and structure]. *Nashe pravo* [Our right], no. 4, 46-50. [in Ukrainian].
 5. Kondratenko, V.M. (2018). Publichno-hromadske partnerstvo yak vazhlyva skladova pobudovy diievoi systemy administratyvno-pravovykh zasobiv zabezpechennia prav i svobod osib z invalidnistiu [Public partnership as a constituent of construction of the effective system of administrative legal backer-ups of rights and freedoms of persons is important with disability]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia* [Right and state administration], no. 4, 64-70. [in Ukrainian].
 6. *Informatsiino-poshukova systema «Zakonodavstvo Ukrainy»*. [IRS "Legislation of Ukraine"]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws>> (2019, November, 10). [in Ukrainian].
 7. *Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy* [Aonly web-portal of executive of Ukraine bodies]. <<https://www.kmu.gov.ua>> (2019, November, 10). [in Ukrainian].