

ФІЛОСОФСЬКІ ПРОБЛЕМИ ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ ПРАВОЗНАВСТВА

УДК 342.58

Нестерович В. Ф. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, м. Сєвєродонецьк

ПОНЯТТЯ «КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИЙ ОРГАН» ЯК КАТЕГОРІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Визначено поняття консультативно-дорадчого органу як категорії конституційного права. Констатовано, що ці органи є поширеною нині організаційно-правовою формою безпосередньої взаємодії між громадськістю й органами публічної влади.

Ключові слова: консультативно-дорадчий орган, конституційне право, органи публічної влади, громадськість, категорія.

Важливою організаційно-правовою формою здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є діяльність консультативно-дорадчих органів, які утворюють для погодженого вирішення питань реалізації державної політики в певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних, регіональних і місцевих органів публічної влади. Нині консультативно-дорадчі органи забезпечують безпосередню взаємодію між громадськістю та органами публічної влади, яка відбувається здебільшого в консультативному форматі.

Одними з перших ідею про створення цих органів з теоретико-правових позицій обґрунтували французькі вчені XIX століття. З огляду на тогочасний рівень розвитку державного урядування, вони аргументували необхідність залучення громадян до реалізації державної політики шляхом участі в діяльності таких органів. Запропоновані моделі були певною мірою ідеалістичними, але саме вони стимулювали розвиток консультативно-дорадчої форми впливу громадськості на

прийняття нормативно-правових актів. Так, Е. де Сан-Сімон розробив схему участі громадян у реалізації державної політики через систему трьох палат: проектної; палати, що вивчає або розглядає проекти документів; палати депутатів, або більшості. Інший французький учений П. Прудон обґрунтував ідею участі в механізмі провадження публічної влади окремих професійних категорій, що відповідало традиційним для Франції ідеям представництва інтересів працівників через профспілки [1].

Проблему дослідження консультативно-дорадчих органів актуалізували в другій половині ХХ століття. Це було пов'язано з протестними настроями та виступами громадян проти тиску органів публічної влади на суспільне життя. У зв'язку з цим науковці довели необхідність утвердження спеціальних посередницьких структур між державою та громадянами. Найоптимальнішим організаційно-правовим утіленням таких структур стали консультативно-дорадчі органи, покликані гарантувати процес прийняття нормативно-правових актів відкритість і доступність. На думку М. Шенберга, якщо держава декларує принципи демократії, вона має бути ближчою до суспільства. Прийняті без участі громадян рішення не лише не усувають проблеми, які стоять перед суспільством, а й поглиблюють їх, породжуючи нові [2, с. 174].

Метою цієї статті є визначення поняття консультативно-дорадчого органу як категорії конституційного права.

Ідея консультативно-дорадчих органів досить швидко сягнула за межі суто теоретичних конструкцій учених і була втілена в сучасному державотворенні. Нині консультативно-дорадчі органи, створені в різних формах при органах публічної влади, функціонують у кожній країні. Демократичний поступ у більшості держав світу засвідчив, що ці органи за умови ефективного конституційно-правового регулювання сприяють конструктивній взаємодії влади та громадськості в обранні оптимальних шляхів державного й суспільного розвитку.

Поширення практики діяльності консультативно-дорадчих органів зумовлено низкою чинників, що виявляють їх спроможність:

1) підвищити рівень як якісного, так і кількісного вимірів участі громадськості в прийнятті нормативно-правових актів, що посилює їх право реалізаційний потенціал;

2) забезпечувати прозорість, демократичність та інформативність під час прийняття нормативно-правових актів

шляхом висловлення громадськістю думок, ідей та альтернатив щодо певного проекту нормативно-правового акта;

3) оптимізувати діалог між владою та громадськістю, а також створювати для численних груп громадськості форум для узгодження різних поглядів щодо змісту певного нормативно-правового акта з метою формування консолідованої позиції під час його прийняття;

4) слугувати ефективною та зручною організаційно-правовою формою, яка надає можливість знизити рівень напруження в суспільстві та деполітизувати процес прийняття нормативно-правових актів [3, с. 15; 4, с. 6–8; 5, с. 8];

Функціонування консультативно-дорадчих органів гарантує постійний зворотний зв'язок під час нормопроектної діяльності з громадськістю; встановлює найприйнятніший формат взаємодії органів публічної влади з нею завдяки проведенню експертних консультацій, безпосередній участі громадськості в розробленні нормативно-правових актів, здійсненні громадського моніторингу й контролю за їх виконанням.

Розглядаючи консультативно-дорадчий орган як поняття конституційного права, слід зазначити, що ця категорія є узагальненням юридичним терміном, яким позначають громадську інституцію, створену при органі публічної влади. У конституційному законодавстві різних країн консультативно-дорадчі органи мають такі найменування: громадські ради, консультативні комітети, експертні комісії, дорадчі ради, спостережні комітети, громадські колегії, робочі групи, громадські палати, пріоритетні ради, консультативні асамблеї, експертні служби, громадські журі тощо. Назва залежить від специфіки діяльності консультативно-дорадчого органу, а також від національних правових традицій держави. Консультативно-дорадчі органи мають також різний рівень правового регулювання, організаційно-правові форми діяльності та ступінь впливу на прийняття нормативно-правових актів, що зумовлює неоднотайність наукових підходів до їх визначення.

Етимологічно термін «консультативний» походить від латинського слова *consultans (consultantis)* та означає «той, хто радить» [6, с. 416]. У тлумачному словнику української мови це поняття визначено як «той, хто консультує з питань свого фаху; який має дорадчі права; установа, у якій фахівці допомагають порадами з яких-небудь питань» [7, с. 881]. Консультація, згідно з

Кодексом кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 року, є «формою ініціативи, коли органи публічної влади просять громадськість висловити її думку стосовно конкретного політичного питання чи політичного процесу. Консультація зазвичай охоплює інформування громадськості органами публічної влади про поточний стан політичного процесу та прохання прокоментувати, висловити думки й відреагувати. Консультація актуальна на всіх етапах процесу прийняття рішень, передусім на етапах складання проекту політики, моніторингу та повторного формулювання» [5, с. 3].

Термін «дорадчий» тлумачать як «той, хто має право лише обговорювати питання, а не вирішувати його» [8, с. 240]. Слово «орган» означає «організацію або установу, яка виконує певні функції у галузі державного управління» [6, с. 262]. Загалом етимологічні ознаки, які розкривають зміст поняття консультативно-дорадчого органу, чітко відображено в наукових і нормативно-правових підходах до його визначення. Зокрема, зарубіжні вчені В. Брайт та Н. Боржевеллі кореспондують консультативно-дорадчі органи з «утвореннями за участі представників громадськості, які мають внутрішню формалізовану структуру, за якими державні органи закріплюють певні повноваження і з якими консультуються з питань прийняття та виконання державних рішень» [4, с. 6]. У Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень цей термін визначено так: «... робоча група або комітет, у яких неурядові організації формують експертну групу разом з іншими зацікавленими сторонами й органами державної влади з метою розроблення рекомендацій стосовно перегляду політики» [5, с. 15].

Поняття консультативно-дорадчого органу визначено в чинному законодавстві України, що наочно свідчить про визнання на офіційному рівні важливості функціонування цих установ при органах публічної влади. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 17 червня 2009 року № 599, консультативно-дорадчим органом є «постійно діючий або тимчасовий орган Кабінету Міністрів України, який утворюється ним для забезпечення здійснення своїх повноважень» [9].

Детальніше визначення консультативно-дорадчого органу закріплено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про

забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996, у якій громадська рада є «постійно діючим колегіальним виборним органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики» [10]. Це трактування консультативно-дорадчого органу стало модельним для підзаконних нормативно-правових актів центрального, регіонального та місцевого рівнів в Україні.

Аналізовані органи хоч і створені при органах публічної влади, утім не належать до їх структури. Зазначене зумовлено тим, що будь-який орган публічної влади діє від імені всього народу, населення певного регіону чи територіальної громади, а також наділений публічно-владними повноваженнями, що матеріалізуються у формі прийнятих ним загальнообов'язкових рішень. Позавладний статус консультативно-дорадчих органів, з інституційної позиції, убезпечує їх від надмірного адміністративно-владного впливу та наділяє специфічними правами, які дають змогу громадськості ефективно впливати на прийняття нормативно-правових актів.

Зокрема, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996, громадська рада має право:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи;
- залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій, підприємств, установ й організацій (за згодою їхніх керівників), а також окремих фахівців;
- організувати проведення семінарів, конференцій, круглих столів та інших заходів;
- отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;
- отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю;

– члени громадської ради мають право доступу в установленому порядку до приміщень, у яких перебуває орган [10].

Одним із найважливіших завдань консультативно-дорадчих органів, на думку П. Манжолі, є сприяння розвитку громадської ініціативи, яка може набувати таких форм: касаційні законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого нормативно-правового акта і є реакцією на урядову політику; превентивні законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення нормативно-правових актів на етапі їх розроблення; альтернативні законодавчі ініціативи, здатні запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них; законодавчі ініціативи, метою яких є участь громадян у формуванні міжвиборчого політичного дискурсу [3, с. 15].

Отже, на підставі етимології слів, які становлять конструкцію терміна «консультативно-дорадчий орган», а також наукових і нормативно-правових підходів до його тлумачення, можна констатувати, що зміст поняття «консультативно-дорадчий орган» визначають чотири сутнісні ознаки: 1) консультативне спрямування діяльності; 2) дорадча участь у виконанні певних функцій державної, регіональної або муніципальної політики; 3) створення та функціонування при органах публічної влади; 4) залучення громадськості до діяльності в цих установах.

Консультативно-дорадчий орган – це колегіальна установа або орган, створені при органі публічної влади на постійній чи тимчасовій основі з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними та суспільними справами шляхом проведення консультацій з громадськістю, попереднього обговорення питань, що належать до компетенції органу публічної влади, і здійснення громадського контролю за його діяльністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новоселецкая Ю. В. Экономический и социальный совет во Франции: история создания, опыт функционирования и значение для Российской Федерации [Электронный ресурс] / Ю. В. Новоселецкая // Евразийская сеть политических исследований. – Режим доступа: <http://espi.ru/index.php?id=116>. – Загл. с экрана.

2. Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок. – Минск : ФУАинформ, 2009. – 266 с.

3. Манжола П. Форми участі громадськості в діяльності органів публічної влади та прийнятті політичних рішень / П. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4. – С. 13–18.

4. Общественные советы как механизм участия общественности в работе государственных органов : сб. материалов / сост. В. Брайт; науч. ред. : Н. Боржелли, А. Ткачук. – Киев : Легальный статус, 2004. – 160 с.

5. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE(2009)CODE1): Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009. – 17 p.

6. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 тис. слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. – Харків : Школа, 2006. – 1008 с.

7. Новий тлумачний словник української мови. У 3 т. Т. 1 / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. – Вид. 2-ге. – Київ : Аконіт, 2006. – 926 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

9. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 599 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 45. – Ст. 1511.

10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 верес. 2005 р. № 1276/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 38. – Ст. 2363.

Стаття надійшла до редколегії 28.04.2017

Nesterovych V. – *Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Social and Humanitarian Disciplines of the Luhansk State University of Internal Affairs named after E. A. Didorenko, Sievierodonetsk, Ukraine*

The Concept of a «Consultative and Advisory Body» as the Category of Constitutional Law

The article discusses the concept of a consultative and advisory body as the category of constitutional law. Indicated that today a consultative and advisory bodies is quite common legal form for direct interaction between the public and public authorities. A define «consultative and advisory body» as a collective entity or body created with public authorities on a permanent or temporary basis in order to ensure public participation in the management of state and public affairs through consultation with the public prior discussion of issues within the competence body of public power and public control over its activities.

It is noted that an «advisory body» as the concept of constitutional law, it is a generalizing legal term which indicate the public institution, which was created with public authorities. Given the constitutional legislation of different countries advisory bodies are its different names: community councils, advisory committees, expert committees, advisory boards, supervisory boards, community colleges, working groups, public chambers, priority councils, consultative assembly, expert services, public jury and others. First of all, name of advisory body depends on the specifics of its activities as well as from national legal traditions of a country. Advisory bodies have different levels of legal regulation, legal forms and extent of influence on the adoption of regulations that, in turn, causes various scientific approaches to their understanding. The concept of a «advisory body» received its consolidation and determination in the current legislation of Ukraine, which clearly proves that officially importance of this kind of institutions which are created under the public authorities.

Keywords: consultative and advisory body, constitutional law, public authorities, public, category.