

Вінницький О.О.

Науково-дослідний інститут публічного права

ВИДИ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ СЕРЕД КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ

У даній науковій статті розкрито види громадських рад при органах виконавчої влади серед консультативно-дорадчих органів. Схарактеризовано кожен вид. Визначено поняття та форми консультації. Розкрито поняття «консультативний орган» та «дорадчий орган». Визначено поняття та функції допоміжних органів.

Ключові слова: функція, консультація, громадська рада, виконавча влада, публічна адміністрація.

Постановка проблеми. Сучасне публічне управління значну увагу приділяє взаємодії громадянського суспільства та державних органів управління, оскільки складні трансформаційні відносини у перехідних суспільствах мають суперечливий та неповністю визначений характер. Саме громадянське суспільство є яскравим показником зрілості розвитку суспільства, так само як зміст публічної політики відображає сутність та вектор політики та управління. Відповідно зріла публічна політика засвідчує наявну стабільність політичної системи та встановлює шляхи та засоби, що застосовуються державою для досягнення консенсусу у розв'язанні суспільних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання громадської ради як учасника формування та реалізації державної політики були предметом наукових досліджень: В.Л. Федоренка, В.Б. Ковальчука, І.І. Забокрицького, О.О. Чуб, А.В. Грабильніков, О.О. Скібіної та ін.

Постановка завдання. Мета статті – розкриття видів громадських рад при органах виконавчої влади серед консультативно-дорадчих органів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суттєвим питанням є урегулювання взаємодії громадянського суспільства в Україні, органів публічної влади та її посадових осіб на всіх рівнях управління з метою реалізації державної політики у всіх сферах. Основними способами взаємодії є консультації між державою та громадянським суспільством. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості

у формуванні та реалізації державної політики», зазначені консультації забезпечують насамперед практичне виконання права громадян на участь в управлінні державними справами, надають можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також реалізують принципи гласності, відкритості й прозорості діяльності зазначених органів [1].

Налагодження ефективної взаємодії між владними інституціями та громадськістю – це важлива передумова дотримання прозорості у прийнятті нормативно-правових актів органами влади, контролю за їх виконанням, а також розвитку громадянського суспільства та його інститутів [2, с. 16].

На тепер наявні декілька наукових позицій щодо розуміння поняття «консультація з громадськістю». Розглянемо їх.

В Енциклопедичному словнику з державного управління цей термін розкривається як організований органами публічної влади двосторонній обмін інформацією з громадськістю з метою вироблення соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень з питань суспільно-економічного розвитку, задоволення соціальних потреб та інтересів широких верств населення [3, с. 337].

Громадсько-політичне видання встановлює, що консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їхніми об'єднаннями, метою яких є прийняття рішень, в яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін, та надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади [4, с. 17].

Словник термінів наводить наступне визначення консультації з громадськістю – це форма залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади, засіб забезпечення відкритості та прозорості діяльності цих органів [5].

Наявна позиція, що консультації з громадськістю – це процес, в якому представники влади (на будь-якому рівні: від місцевого до центрального) пропонують громадянам свої плани, що стосуються важливих питань і інтересів громади. Наприклад, щодо змін та прийняття нових правових актів, інвестицій, упорядкування або інших дій. Однак консультації не обмежуються тільки представленням цих планів, вони передбачають отримання думок щодо них, їх модифікацію і інформування про остаточне рішення. Це спосіб отримання думок, позицій, пропозицій і т.п. від організацій та осіб, яких певним чином торкнуться (безпосередньо чи опосередковано) результати дій, що пропонує влада [6].

В.М. Кравчук зазначає, що консультації з громадськістю – це насамперед спосіб досягнення свідомого компромісу та прояв інститутом соціального діалогу народу та державної влади стосовно найбільш гострих соціальних проблем [7, с. 16].

С.І. Рудовська аргументує, що консультації з громадськістю – це процес обміну інформацією, а також процес комунікації між органами влади і громади (об'єднаннями громадян та окремими громадянами), організований органами виконавчої влади та форма залучення громадян в управлінні державними справами [8, с. 68]. Такої ж позиції дотримується О.М. Висоцька [9].

А.О. Драшкович, досліджуючи участь громадян у процесі прийняття владних рішень, встановлює, що консультації з громадськістю є впливовим засобом у формуванні стратегічного планування розвитку відповідної громади. Оскільки це забезпечує: належну увагу до місцевих проблем; виявлення ресурсів громади; визначення найефективнішого способу використання наявних ресурсів; окреслення оптимальної перспективи розвитку місцевості на найближчий період тощо [10].

Отже, встановлено, що консультації з громадськістю мають декілька основних визначальних концептів: це – процес; це – форма. Тобто в основу даного поняття покладено зовнішній прояв зазначеної діяльності, її порядок реалізації, безумовно у цьому є сенс, але сама сутність даного явища у повному обсязі не розкрита.

Ми вважаємо, що саме інститут громадських консультацій має вагоме призначення у системі публічного управління у зв'язку з тим, що: це спосіб спрямувати у позитивному напрямі соціально активну частину населення, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті (громадськість); це можливість посилити соціальну вагу та зрозумілість прийнятих органами влади управлінських рішень; це можливість попередити громадське обурення результатами діяльності органів держави та запобігти конфронтації суспільства й публічної влади; це варіант заповнення наявних прогалин системного підходу щодо реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та посилення у цілому конституційно-правової ролі громадянського суспільства у демократичних процесах країни [7, с. 16].

Метою консультацій з громадськістю є:

- вироблення та прийняття соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень;
- урахування прав, інтересів та знань усіх зацікавлених сторін;
- надання можливості громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади;
- забезпечення можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності цих органів;
- сприяння системної взаємодії влади і громадськості у формі діалогу;
- підвищення якості підготовки та прийняття рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості;
- забезпечення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади [viii].

Консультації з громадськістю проводяться з питань суспільно-економічного розвитку, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення політичних, економічних, соціальних і культурних потреб та інтересів широких верств населення [1].

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо: а) проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян; б) проектів державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішень про хід їх виконання; в) звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік; д) інформації про роботу Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади [11].

В європейських країнах публічні консультації передбачають комплексний аналіз позицій зацікавлених сторін, не орієнтуються на досягнення задалегідь визначеного результату, включають низку етапів:

а) підготовчий етап з формулюванням цілей, визначенням заінтересованих груп, графіка проведення консультацій;

б) етап розроблення процесу з обранням методів проведення консультацій, підготовкою консультаційних документів;

в) етап впровадження (або етап безпосереднього проведення консультацій) з виконанням плану проведення консультацій та оцінкою їхніх результатів;

г) етап аналізу, який включає підготовку звіту за результатами консультацій;

д) етап інформування заінтересованих сторін про результати консультацій;

е) етап оцінки змісту і процесу консультацій [12, с. 73].

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що громадські консультації являють собою дієвий інструмент щодо формування стратегічного плану діяльності та розвитку органів виконавчої влади та інших органів державного управління. Саме завдяки інформації, отриманій у результаті громадських консультацій, можливо виявити наявні проблеми управління; визначити ефективні напрямки наявних ресурсів; встановити перспективи розвитку як діяльності відповідних органів, так і перспективи взаємодії громадськості та публічних органів управління.

Консультації з громадськістю є співробітництвом між державою та суспільством щодо наявних соціальних проблем шляхом апробації запропонованих громадськістю варіантів управлінських рішень.

Отже, на нашу думку, **консультації з громадськістю** – це дієвий інструмент взаємодії громадськості з публічною адміністрацією, котрій дає можливість отримувати інформацію щодо владного рішення, публічно та аргументовано її обговорювати, формувати консолідовану позицію та відстоювати її, що приводить до забезпечення відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації.

Оптимальними форматами консультації з громадськістю є:

1. Конференція – це збори представників будь-яких організацій, груп для обговорення та роз'яснення певних питань [13, с. 570]. Як формат публічних громадських обговорень застосо-

вується рідко та проводиться здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади.

2. Форум – як правило, широкий представницький з'їзд (збори) [15]. Проводиться як захід консультації з громадськістю на місцевому, а також на центральному рівнях. Досить поширеною є періодичне проведення форумів (наприклад, з річним циклом) із залученням широкого кола громадських організацій, міжнародних експертів та представників. Їхня організація передбачає презентацію найбільш актуальних громадських проектів і різноманітних громадських ініціатив та може включати неформальні частини для привернення уваги громадськості. Достатньо ефективним цей захід є для визначення стратегічного планування регіонального розвитку, представлення публічного звіту діяльності місцевої влади тощо.

3. Громадські слухання є формальними зборами, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади. На відміну від більшості публічних заходів з громадського обговорення, проведення громадських слухань передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]. Згідно зі ст. 13 указанного закону територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого. Також законом встановлено деякі нормативні вимоги до їх організації: проводяться не рідше одного разу на рік; пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування; порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [14].

При цьому консультації з громадськістю з одних і тих же питань можуть одночасно проводитися як у формі публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю (безпосередній її участі), так і у формі вивчення громадської думки (опосередкованій її участі).

Консультації з громадськістю є підгрунтям змісту та суті діяльності консультативно-дорадчих рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київ-

ській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях. Необхідно зауважити, що законодавець немає чіткої позиції щодо змісту да статусу терміну «консультативно-дорадчий орган» і поряд з ним використовує терміни «консультативний орган», «дорадчий орган», а поряд з ними «допоміжний орган».

Так, у постанові Кабінету Міністрів України № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» вживається термін «консультативно-дорадчий орган» [1] Натомість у постанові Кабінету Міністрів України № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [15] використовуються терміни – «консультативний орган» і «дорадчий орган», а також – «допоміжний орган», котрі утворюються на постійній або тимчасовій основі. Отже, постанови Кабінету Міністрів України, що визначають правовий статус цих органів не розмежовують їх зміст, призначення та функції. А також не наводиться система цих органів, не виділяються їх характерні ознаки Саме тому кожне з цих понять потребує більш докладного вивчення та визначення. Розглянемо їх зміст.

Консультативний орган (лат. *consultatio* – радитися) – це інституція, що у межах фахового рівня і визначеної компетенції, надає інформацію та роз'яснення до неї по певним питанням, відповідно до встановлених нормативно-правовим актом функцій та завдань.

У свою чергу **дорадчий орган** – це орган, який має право лише обговорювати питання, а не вирішувати їх. Дорадчі органи складають лише частину допоміжних органів, тобто виступають їх окремим видом поряд із консультативними та іншими. Відповідно, право дорадчого голосу – право особи брати участь у роботі якого-небудь колегіального органу з консультативно-дорадчими функціями. У державно-правовій практиці інститут права дорадчого голосу використовується у діяльності представницьких та інших колегіальних органів публічної влади. Зміст цього права полягає у тому, що особа, якій надана можливість брати участь у роботі відповідного органу з правом дорадчого голосу, за загальним правилом користується тими ж самими правами, якими наділені члени відповідного колегіального органу. Зокрема, вона має право брати участь в обговоренні відповідних питань, вносити пропозиції, висловлювати зауваження, заперечення, робити заяви тощо, але не має права ухвального голосу

при прийнятті рішень з питань, які розглядаються на засіданнях відповідних органів.

Допоміжний орган у тлумачному словнику наводиться як призначений для подання допомоги, який допомагає. Допоміжні органи можуть бути утворені для сприяння публічній адміністрації у виконанні поставлених перед нею завдань та функцій. Окремі допоміжні органи утворюються для виконання конкретно поставлених завдань, або для забезпечення діяльності конкретного органу публічної адміністрації.

При чому деякі науковці під допоміжними органами розуміють лише допоміжний апарат органів публічної адміністрації, визначають його як взаємопов'язану організацію державних службовців, які надають наукову, правову, організаційну та іншу кваліфіковану правову допомогу у роботі органів державної влади.

З цього приводу необхідно зауважити, що взаємопов'язана організація фахівців, які надають наукову, правову, організаційну та іншу кваліфіковану допомогу, має характер консультативної діяльності, що надається органам публічної адміністрації. Вона має на меті сприяння публічній адміністрації у вирішенні певних питань. Може мати як постійний, так і тимчасовий характер. У той же час при вищих органах виконавчої влади постійно діють допоміжні органи – це, наприклад, адміністрація, секретаріат, представники тощо.

В.А. Малиновський вважає, що допоміжний апарат не є самостійним управлінським механізмом щодо основного органу, а самим безпосереднім чином (у політичному, функціональному, правовому, організаційному відношенні) з ним пов'язаний, перебуває в єдності. При цьому він володіє певним ступенем самостійності. Не наділений владними повноваженнями (за виключенням владності повноважень керівника щодо підлеглих у межах відповідних підрозділів), він не має своїх власних об'єктів управління та підпорядкованих органів. Допоміжний апарат є тільки частиною організаційно-управлінського цілого, який, виконуючи допоміжні, підготовчі, забезпечувальні функції, опосередковано причетний до керування відповідними об'єктами. Саме тому він не здійснює управлінських функцій (управління) у повному обсязі. Його функції необхідно розглядати як додаткові до тих, які здійснюються основним державним органом [16, с. 186].

На нашу думку, треба чітко визначитися з термінами допоміжний орган при органах виконавчої влади та інші допоміжні органи.

Допоміжний апарат органів виконавчої влади виконує роботу, передбачену управлінським циклом, і тому є управлінською. Проте така участь є специфічною й обмежена певним колом дій, що не утворюють у підсумку самостійного закінченого управлінського циклу, що завершується прийняттям управлінського рішення. Ухвалення зобов'язуючого рішення дещо відірвано від інших стадій управлінського процесу та знаходиться у веденні лише основного органу [16, с. 185]. Отже, управлінська діяльність допоміжних органів носить завершений цикл лише у внутрішньо-організаційній сфері. Натомість цикл зовнішньо-управлінської діяльності не можна вважати завершеним доки основний орган державної влади не прийме державно-значуще управлінське рішення.

Інші допоміжні органи – це органи, наділені консультативними та дорадчими функціями та сприяють у прийнятті публічною адміністрацією правильного рішення, а також проводять громадський контроль в умовах демократизації суспільства, вдосконалюють зв'язки між владою та інституціями громадянського суспільства; виступають як ефективний антикорупційний засіб, забезпечують відкритість влади; мобілізують експертні ресурси, сприяють розвитку громадянського суспільства.

Висновки. Необхідно зазначити, що мова не йде про те, щоб підмінити інституціями громадянського суспільства органи державної

влади – передусім слід говорити про участь громадян у забезпеченні якісного публічного обговорення окремого виду владних рішень, які характеризуються значним, навіть вирішальним впливом на політичні процеси. Йдеться про визначальні, суспільно значущі проблеми української держави, такі як: визначення напрямків реалізації державної стратегії; гарантування національної безпеки в усіх сферах; оптимізація форми державного управління, державно-територіального устрою, політичного режиму; захист прав людини і громадянина тощо. Це сфери, які насамперед потребують громадської участі [16, с. 186].

Саме тому, на нашу думку, необхідно виключити у правовому побуті використання понять «консультативно-дорадчі, додаткові, консультативні органи при вищих органах виконавчої влади» та встановити єдиний термін для вживання «допоміжні органи виконавчої влади», під яким необхідно розуміти органи, що утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для підготовки пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідній сфері; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідній сфері; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

Список літератури:

1. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Урядовий кур'єр від 11 листопада 2010. № 211.
2. Нестерович В.Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 15-22
3. Енциклопедичний словник з державного управління / авт.-уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша, Д.В. Войтенко; за заг. ред. Н.К. Дніпренко. Вінниця: Консоль, 2006. 64 с.
5. Консультації з громадськістю: громадянське суспільство і влада URL: <http://www.civic.kmu.gov.ua>
6. Громадські консультації. Досвід України та Польщі. URL: <http://mart-ngo.org.ua/ua/>
7. Кравчук В.М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 15-19.
8. Рудовська С.І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів. *Вісник НАДУ*. 2015. № 1. С. 60-67.
9. Висоцька О.М. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12VOMGRR.pdf>
10. Драшкович А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень. *Політологічні записки*. 2013. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_28.pdf
11. Фінальний аналітичний звіт «Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади» / за ред. К.С. Ковриженко; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». К.: КВУ, 2012. 50 с.
12. Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади. Фінальний аналітичний звіт / за ред. К.С. Ковриженко; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». К.: КВУ, 2012. 56 с.

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 870 с.

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 № 280/97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

15. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України № 599. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

16. Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02. Алматы, 2004. 304 с.

ВИДЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СРЕДИ КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

В данной научной статье раскрыты виды общественных советов при органах исполнительной власти среди консультативно-совещательных органов. Охарактеризован каждый вид. Определено понятие и формы консультации. Раскрыто понятие «консультативный орган» и «совещательный орган». Определено понятие и функции вспомогательных органов.

Ключевые слова: функция, консультация, общественный совет, исполнительная власть, публичная администрация.

TYPES OF PUBLIC COUNCILS WITHIN EXECUTIVE BODIES AMONG CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES

In this scientific article the types of public councils at executive bodies within the consultative-advisory bodies are disclosed. Each species is described. The concept and forms of consultation are defined. The concept of «advisory body» and «advisory body» are disclosed. The concept and functions of auxiliary organs are defined.

Key words: function, consultation, public council, executive power, public administration.