

## КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ З ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ВАЖЛИВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

БУРЯК Ярослав Ярославович - кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу, Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

УДК 342.9.

*Стаття посвящується дослідженню правових оснований і порядку консультацій з громадськістю по вопросам формування і реалізації державної політики, проводимих місцевими органами державної виконавчої влади. Аналізуються підзаконні нормативно-правові акти, що встановлюють основні вимоги до організації і проведення консультацій з громадськістю, механізм проведення громадських слухань, процедуру залучення громадськості, її представників до обговорення питань по прийняттю рішень.*

*Ключевые слова: консультации с общественностью, государственная политика, местные государственные администрации, распоряжение, постановление, общественное обсуждение.*

### Постановка проблеми

Механізм консультацій з громадськістю був запроваджений з метою залучення осіб до участі у формуванні та реалізації державної політики. Саме проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу між місцевими органами державної виконавчої влади та громадянами, підвищенню якості підготовки рішень з важливих у сфері державного управління питань, враховуючи громадську думку та створенню умов для участі громадян у розробці проектів актів місцевих органів виконавчої влади.

### Стан дослідження

Консультації з громадськістю як механізм дослідження соціальних послуг, ефективність консультацій з громадськістю, особливості діяльності громадських рад в окремих секторах державного управління досліджувалось рядом вітчизняних науковців [1-3]. Водночас питання правових підстав діяльності та завдань громадських рад при місцевих органах державної виконавчої влади практично не досліджується.

**Метою даної статті** виступає дослідження правових підстав діяльності та порядку проведення консультацій з громадськістю місцевими органами державної виконавчої влади.

### Виклад основного матеріалу

Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики проводяться на основі ряду підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України № 966 було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади [4].

Фактично затверджений порядок визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [4].

Постановою Кабінету Міністрів України № 555 було затверджено Порядок, що визначає механізм проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій [5]. Проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів у проектах містобудівної документації здійснюється під час розроблення відповідних проектів містобудівної документації.

Затвердження Порядку що визначає процедуру залучення громадськості, її представників (представника) до обговорення питань щодо прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, виконання яких може спричинити негативний вплив на стан довкілля передбачено Постановою № 771 [6].

Порядок що визначає механізм проведення громадського обговорення та основні вимоги до його організації та розгляду узагальнених пропозицій (зауважень) під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) суспільно-політичних і громадських діячів, діячів науки, освіти, культури та інших сфер суспільного життя, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 989 [7].

Отже, як показує короткий аналіз на сьогодні є декілька постанов Кабінету Міністрів України які врегульовують порядок проведення консультацій із громадськістю в тій чи іншій сфері.

Водночас, на підставі вищенаведених підзаконних нормативно-правових актів, та

з врахуванням специфіки діяльності, місцевими органами державної виконавчої влади були затверджені свої окремі порядки проведення консультацій з громадськістю.

Для прикладу, Львівською обласною державною адміністрацією був затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в обласній державній адміністрації [8].

Варто зауважити, що 10 лютого 2011 року, на виконання постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», рішенням установчих зборів створено першу громадську раду при Львівській обласній державній адміністрації у складі 192 особи, повноваження якої закінчилися 10 лютого 2013 року.

26 лютого 2013 року відбулися установчі збори з формування нового складу громадської ради. Відповідно до Положення про громадську раду при Львівській обласній державній адміністрації - усі представники інститутів громадянського суспільства, що подали документи встановленого зразка та зареєструвались на установчих зборах стали членами громадської ради, а це 225 осіб. У березні 2013 року відбулися перші збори громадської ради, та було утворено 26 комісій. Протягом 2013-2014 років громадська рада при обласній державній адміністрації провела 7 засідань [9].

Так, зокрема розпорядження голови Кам'янка-Бузької райдержадміністрації № 15 було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в районній державній адміністрації [10]. Ним передбачено, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність районної державної адміністрації, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності районної державної адміністрації.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню систем-

ного діалогу районної державної адміністрації з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку району, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються районною державною адміністрацією під час прийняття остаточного рішення або в подальшій її роботі.

Консультації з громадськістю організовує і проводить структурний підрозділ районної державної адміністрації, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Громадська рада, що створена при Старосамбірській райдержадміністрації є консультативно-дорадчим органом, який утворюється з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування та реалізації державної політики в сфері суспільно-економічного і соціально-політичного розвитку району, інформатизації, формування та використання національних інформаційних ресурсів, а також залучення громадськості до обговорення проблем розвитку району, збільшення рівня захисту прав і свобод людини та їх добробуту, активізації участі громадян в управлінні державою, сприяння розвитку демократії, створення умов для розвитку інформаційного та громадянського суспільства і здійснює свою діяльність на громадських засадах [11].

Громадська рада при Сокальській райдержадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [12].

На підставі аналізу положень про громадські ради місцевих органів державної

виконавчої влади можна виокремити три основні завдання громадських рад при місцевих органах державної виконавчої влади, а саме:

- завдання спрямовані на формування та реалізацію державної політики. До них можна віднести наступні: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю відповідної адміністрації; сприяння врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики; проведення моніторингу дотримання прав і свобод громадян, поширення відповідної інформації.

- завдання спрямовані на координацію дій спільно з місцевими органами державної виконавчої влади. До них ми відносимо: координація заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю щодо питань формування та реалізації державної політики у сфері суспільно-економічного і соціально-політичного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, інформатизації, формування та використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного та громадянського суспільства.

- підготовка та подання законодавчих пропозицій та пропозицій до розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій. Сюди ми відносимо: підготовку пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до компетенції місцевого органу державної виконавчої влади в сфері розвитку громадського суспільства; участь у підготовці найважливіших рішень з основних напрямів її діяльності та, у разі схвалення в установленому порядку цих рішень, проведення моніторингу їх реалізації; підготовка пропозицій до плану проведення консультацій з громадськістю із зазначенням строків проведення публічних громадських обговорень, який затверджується головою Громадської ради після погодження з місцевим органом державної виконавчої влади; проведення інших заходів щодо організації та проведення консультацій з громадськістю згід-

но з Порядком проведення консультацій з громадськістю.

Планування діяльності місцевих органів державної виконавчої влади щодо розвитку громадянського суспільства та звіту про досягнуті результати передбачені Порядком планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [13].

Ця постанова повертає питання сприяння розвитку громадянського суспільства на порядок денний кожного органу виконавчої влади. Для цього такі органи готують щорічні плани та звіти про результати своєї діяльності щодо розвитку громадянського суспільства. При цьому діяльність місцевих органів державної виконавчої влади не обмежується консультаціями з громадськістю щодо другорядних питань. Натомість, вони змушені виконувати також такі завдання, як створення умов для фінансової стабільності, делегування окремих функцій щодо реалізації політики в гуманітарній та соціальній сферах, залучення до соціального діалогу, а також підвищення власної кваліфікації у роботі з громадськістю.

Для забезпечення цього на органи виконавчої влади покладено обов'язок проводити публічне громадське обговорення проектів планів та звітів, готувати остаточні документи з урахуванням отриманих пропозицій громадськості, а також аналізувати зауваження та пропозиції громадськості в ході моніторингу своєї діяльності з розвитку громадянського суспільства. Організація планування та моніторингу діяльності органу влади щодо розвитку громадянського суспільства покладена на структурні підрозділи у зв'язках із громадськістю.

### Висновки

Отже, консультації з громадськістю охоплюють практичну усю діяльність місцевих органів державної виконавчої влади та стосуються трьох ключових завдань: завдання спрямовані на формування та реалізацію державної політики, завдання спрямовані на координацію дій спільно з місцевими органами державної виконавчої влади, підготовка та подання законодавчих пропози-

цій та пропозицій до розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій.

### Література

1. Кравчук В. М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя [Електронний ресурс] / В. М. Кравчук // Часопис Київського університету права. - 2015. - № 2. - С. 15-19. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2015\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_2_5).

2. Сіцінська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України [Електронний ресурс] / М. В. Сіцінська. // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2014. - № 1. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2014\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_1_3).

3. Дубич К. В. Участь громадських організацій в публічному управлінні системою соціальних послуг [Електронний ресурс] / К. В. Дубич. // Державно-управлінські студії. - 2017. - № 2. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs\\_2017\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs_2017_2_16).

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 989 «Про затвер-

дження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-%D0%BF>.

8. Розпорядження голови Львівської облдержадміністрації «Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в обласній державній адміністрації від 23.12.2011 № 1364/0/5-11». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://loda.gov.ua/rozporjadchi-dokumenty>.

9. Громадська рада Львівської облдержадміністрації. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://loda.gov.ua/gromadanska\\_rada](http://loda.gov.ua/gromadanska_rada).

10. Розпорядження голови Кам'янка-Бузької райдержадміністрації від 23.01.2013 № 15 «Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в районній державній адміністрації». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://kam-byzrda.com.ua/poryadok-provedennya-konsultatsij-z-hromadskistyuu-z-pytan-formuvannya-ta-realizatsiji-derzhavnoji-polityky-v-rajonnij-derzhavnij-administratsiji/>.

11. Розпорядження голови Старосамбірської райдержадміністрації від 07.04.2011 р. № 151/01-01 «Про створення Громадської ради для проведення консультативної діяльності з питань розвитку громадянського суспільства в Старосамбірському районі при голові Старосамбірської райдержадміністрації». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://stsrda.gov.ua/home/hromadska-rada.html?start=60>.

12. Розпорядження голови Сокальської райдержадміністрації від 03.08.2017 р. № 308 «Про створення громадської ради при Сокальській райдержадміністрації». - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.sokal-rda.gov.ua/novyny-new\\_17628.html](http://www.sokal-rda.gov.ua/novyny-new_17628.html).

13. Регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства: кращі практики. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/>

[publicdocs/CSO\\_programs\\_bulletin5-6\\_Dec2013.pdf](http://publicdocs/CSO_programs_bulletin5-6_Dec2013.pdf).

## АНОТАЦІЯ

*Стаття присвячується дослідженню правових підстав та порядку консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, які проводяться місцевими органами державної виконавчої влади. Аналізуються підзаконні нормативно-правові акти що розкривають основні вимоги до організації і проведення консультацій з громадськістю, механізм проведення громадських слухань, процедуру залучення громадськості, її представників до обговорення питань щодо прийняття рішень.*

*Механізм консультацій з громадськістю був запроваджений з метою залучення осіб до участі у формуванні та реалізації державної політики як органами публічного управління загалом, так і місцевими органами державної виконавчої влади зокрема. Низка підзаконних нормативно-правових актів регламентують процедуру проведення консультацій з громадськістю та передбачають необхідність налагодження системного діалогу між місцевими органами державної виконавчої влади та громадянами, що сприятиме підвищенню якості підготовки управлінських рішень з важливих у цій сфері питань.*

*Поруч з тим, необхідність висвітлення зазначеної тематики статті виникає через недостатнє наукове дослідження цього питання.*

*Фактично, консультації з громадськістю охоплюють практичну усю діяльність місцевих органів державної виконавчої влади та стосуються трьох ключових завдань: завдання спрямовані на формування та реалізацію державної політики, завдання спрямовані на координацію дій спільно з місцевими органами державної виконавчої влади, підготовка та подання законодавчих пропозицій та пропозицій до розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій.*

*У статті аналізуються підзаконні нормативно-правові акти що регулюють діяльність громадських рад при місцевих органах державної виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій що стосуються створення та функціонування громадських рад при обласних та районних державних адміні-*

страціях, виокремлює та аналізує основні завдання громадських рад при місцевих органах державної виконавчої влади.

*Ключові слова:* консультації з громадськістю, державна політика, місцеві державні адміністрації, розпорядження, постанова, громадське обговорення.

#### **SUMMARY**

*The article is devoted to the study of legal grounds and procedures for consulting with the public on the issues of the formation and implementation of state policy, which are carried out by local bodies of state executive power. Sub-legal normative acts, which reveal the basic requirements for organization and holding of public consultations, mechanism of conducting public hearings, procedure of involving the public and its representatives in discussing decision-making issues are analyzed.*

*Mechanism of consultation with the public has been introduced in order to involve people in the formation and implementation of state policy as public administration bodies in general, as well as local bodies of state executive power in particular. A number of subordinate legal acts regulate the procedure of conducting public consultations and provide for*

*the establishment of a system dialogue between local executive authorities and citizens, which will help to improve the quality of preparation of management decisions on important issues in this area.*

*In addition, the need to highlight this topic of the article arises because of insufficient scientific research on this issue.*

*In fact, public consultations cover the practical work of all local executive bodies and relate to three key tasks: tasks are directed at the formation and implementation of state policy, tasks aimed at coordinating actions with local bodies of state executive power, preparation and submission of legislative proposals and proposals to instructions of the heads of local state administrations.*

*In the article analyzes sub-normative acts regulating the activity of public councils with local bodies of state executive power, the instructions of heads of local state administrations concerning the creation and functioning of public councils at regional and district state administrations, separates and analyzes the main tasks of public councils with local authorities' state executive power.*

*Key words:* public consultations, state policy, local state administrations, order, resolution, public discussion.