

ЧУБ А. В.,

кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.2.22>

ЕЛЕКТРОННІ КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ

Стаття присвячена виявленню ознак, розкриттю сутності та визначенню особливостей проведення електронних консультацій із громадськістю як форми реалізації суб'єктивних публічних прав. Запропоновано визначити форми реалізації участі громадян у прийнятті управлінських рішень як зовнішній вияв визначених законодавством порядку, умов, способів, методів діяльності органів публічної влади та суб'єктів, що реалізують свої права на участь у виборах і референдумах, на доступ до державної служби, на звернення, на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, мирних зібрань для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами. Виокремлено такі критерії групування форм реалізації права особи на участь у прийнятті управлінських рішень, як: рівень особистої участі громадян під час прийняття управлінських рішень; можливості реалізації права на участь у прийнятті управлінських рішень самостійно чи через об'єднання з іншими громадянами; ініціатор реалізації участі громадян у прийнятті управлінських рішень; характер суспільних відносин; рівень використання сучасних інформаційних технологій; рівень нормативно-правового регулювання; зв'язок із наявністю спеціальних знань громадян, залучених до прийняття управлінських рішень; мета участі громадян у прийнятті управлінських рішень; територія, на якій використовується та чи інша форма залучення громадськості до вирішення управлінських питань. Обґрунтовано, що результати електронних консультацій з громадськістю не є обов'язковими під час прийняття остаточного рішення органом виконавчої влади і мають лише консультативний характер. При цьому підкреслено, що перевагами проведення електронних консультацій із громадськістю є низька вартість проведення такого заходу, можливість оперативно отримати та опрацювати інформацію. Зроблено висновок про доцільність поширення інформації серед населення щодо можливостей участі в прийнятті управлінських рішень органами публічної влади у формі електронних громадських консультацій.

Ключові слова: органи публічної влади, управлінські рішення, права громадян, класифікація, форма реалізації.

Chub A. V. Electronic consultations with the public as a form of realization of subjective public rights

The article is devoted to identifying the features, revealing the essence and identifying the features of electronic public consultations as a form of realization of subjective public rights. It is offered to define forms of realization of participation of citizens in acceptance of administrative decisions as an external display of the order, conditions, ways, methods of activity of public authorities and the subjects realizing the rights to participation in elections and referendums, to access to civil service, to



the address, the freedom of association in political parties and public organizations, peaceful assemblies to ensure the participation of citizens in the management of public affairs. The following criteria for grouping the forms of realization of the right of a person to participate in management decisions are distinguished: the level of personal participation of citizens in making management decisions; opportunities to exercise the right to participate in management decisions independently or through associations with other citizens; the initiator of the implementation of citizen participation in management decisions; the nature of social relations; level of use of modern information technologies; level of regulatory regulation; connection with the availability of special knowledge of citizens involved in management decisions; the purpose of citizen participation in management decisions; the territory in which one or another form of public involvement in solving management issues is used. It is justified that the results of electronic public consultations are not mandatory in the final decision of the executive body and are only advisory in nature. It was emphasized that the advantages of conducting electronic consultations with the public are the low cost of such an event, the ability to quickly obtain and process information. The conclusion is made about the expediency of disseminating information among the population about their opportunities to participate in management decisions by public authorities in the form of electronic public consultations.

Key words: public authorities, administrative decisions, citizens' rights, classification, form of implementation.

Вступ. Сучасні тенденції розвитку публічного управління свідчать про усвідомлення урядами країн Європи, що розвинуте демократичне та громадянське суспільство можна побудувати лише в державі, де громадяни є активними учасниками процесу формування та реалізації державної політики. Про активне залучення громадян до участі у прийнятті управлінських рішень свідчать показники проведених електронних консультацій із громадськістю. Так, протягом тільки I кварталу 2020 р. 71 орган виконавчої влади у межах консультацій із громадськістю провів 805 заходів. На обговорення виносилися 786 питань, що мають суспільно важливе значення, у тому числі 396 проектів нормативно-правових актів: міністерства провели 260 консультацій, інші центральні органи виконавчої влади – 100, обласні держадміністрації – 445 [1].

На закріплення положень, що визначають права громадян на участь у прийнятті управлінських рішень, спрямовано низку міжнародних документів. Так, ст. 21 Загальної декларації прав людини визначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників [2]. Згідно зі ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [3]. Ці положення відображені в ст. 38 Конституції України, згідно з якою громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вже у зазначених нормативно-правових актах відображається різноманітність форм реалізації прав громадян на участь у прийнятті управлінських рішень. Водночас у наукових колах дослідженню цього питання приділялася недостатня увага. Проте систематизація форм реалізації прав осіб на участь у прийнятті управлінських рішень виявить пріоритети громадян щодо використання тих чи інших форм. Це дасть змогу спрогнозувати вектори подальшого удосконалення чин-



ного законодавства задля забезпечення сучасних потреб громадян щодо використання форм реалізації права на участь у прийнятті управлінських рішень.

Оцінка стану літератури. Питання форм реалізації особи на участь у прийнятті управлінських рішень на теоретичному рівні не досить вивчене, відсутнє стале розуміння їх ознак, поняття та класифікації через відсутність ґрунтовних наукових розробок, а окремі наукові доробки стосувалися лише окремих аспектів форм участі громадян у формуванні та реалізації державної політики. Так, форми участі громадськості в управлінні державними справами тією чи іншою мірою розглядали такі науковці, як: Ю.Ю. Бальцій, Д.В. Войтенко, В.Г. Григоришина, І.І. Дахова, С.В. Злобін, Т.А. Кравченко, С.О. Майданевич, В.М. Юрах та інші. Водночас конкретно питання щодо ознак, поняття та класифікації форм реалізації особи на участь у прийнятті управлінських рішень вивчено недостатньо. Ми підтримуємо позицію Т.А. Кравченко, що основною проблемою запровадження сучасних інноваційних інструментів реалізації громадянами права на участь в управлінні публічними справами на загальнодержавному та місцевому рівні є недостатня урегульованість застосування форм, методів та інструментів цієї участі [4], тому вважаємо актуальним вибраний напрям наукового дослідження.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у розкритті сутності електронних консультацій з громадськістю як форм реалізації суб'єктивних публічних прав.

Результати дослідження. В Україні як демократичній державі суспільство відіграє важливу роль у формуванні внутрішньої та зовнішньої політики. І.І. Дахова зазначає, що демократія не може бути правлінням народу в буквальному розумінні. Народовладдя передбачає створення умов для управління всіма справами суспільства не тільки від імені народу і не тільки в інтересах народу, а й здійснення цього управління самим народом [5, с. 106]. Одним із проявів цього є громадські консультації.

Автори посібника «Наші права: участь громадян в управлінні державними справами» виокремлюють такі форми проведення консультацій з громадськістю: 1) публічне громадське обговорення; 2) вивчення громадської думки. Публічне громадське обговорення, на їхню думку, відбувається у таких формах, як: конференції, семінари, форуми, громадські слухання, засідання за «круглими столами», збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень, теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю, підготовка інших матеріалів у засоби масової інформації, Інтернет-конференції, телефонні «гарячі лінії», інтерактивне спілкування в інших формах. Вивчення громадської думки реалізується через: проведення соціологічних досліджень (анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи), проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позицій різних соціальних груп; запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій, проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок [6, с. 21].

Однією з можливостей реалізації права особи на участь у прийнятті управлінських рішень є електронні консультації з громадськістю, які за законодавством є безпосередньою формою, на відміну від опосередкованої форми – вивчення громадської думки.

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. Зазначений спосіб участі громадян в управлінні державними справами передбачений постановою Кабінету Міністрів України від 3.10.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [7]. Порядком визначаються основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша та Д.В. Войтенко зазначають, що консультації з громадськістю проводяться не тільки для цілей, зазначених у постанові Кабінету



Міністрів України від 3.10.2010 № 996, а й з метою: 1) сприяння системному діалогу органів виконавчої влади і громадськості; 2) підвищення якості підготовки та прийняття рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості; 3) створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства; 4) врахування прав, інтересів та знань всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади [6, с. 22].

У п. 12 Постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2010 року № 996 визначено коло питань, з яких в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі електронних консультацій із громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: 1) стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; 2) стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; 3) передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері; 4) визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління; 5) стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; 6) визначають порядок надання адміністративних послуг; 7) стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; 8) передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; 9) стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; 10) стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [7]. Водночас Міністерство юстиції України наголошує на тому, що на обговорення виносяться не лише проекти нормативно-правових актів, а й проблемні питання державної політики для обговорення варіантів їх вирішення (політичні документи) [8].

Строк проведення таких консультацій із громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів. Електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади, а також на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» [7; 8].

Під час проведення електронних консультацій із громадськістю орган виконавчої влади оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проекту акта, винесеного на обговорення. В інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій із громадськістю зазначаються: 1) найменування органу виконавчої влади, який проводить електронні консультації з громадськістю; 2) назва проекту акта або стислий зміст пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя, винесеної на обговорення; 3) соціальні групи населення та зацікавлені сторони, на які поширюватиметься дія рішення, яке планується прийняти за результатами електронних консультацій із громадськістю; 4) можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп населення та зацікавлених сторін; 5) електронна адреса, строк і форма подання пропозицій та зауважень; 7) прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади; 8) строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення. Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій із громадськістю подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій із громадськістю, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади за їх наявності [7].

Згідно з аналітичними даними Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади України за 2018 р., е-консультації є найпоширенішим методом консультування міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих органів виконавчої влади. Більше 50%



питань, винесених на консультації з громадськістю, становлять проекти нормативно-правових актів. Найактивніше виносять питання на публічні консультації Міністерство освіти та науки України, Фонд Державного майна України та Київська міська державна адміністрація. Станом на 2018 рік Міністерствами України було проведено 503 заходи з публічних консультацій, центральними органами виконавчої влади – 417, обласними держадміністраціями – 738 [9].

За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій із громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається: 1) найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення; 2) зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення; 3) інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні; 4) інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції; 5) інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень; 6) інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення [7].

Згідно з п. 21 Постанови Кабінету Міністрів України від 3.10.2010 № 996, звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій із громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішення за результатами обговорення [7]. Так, наприклад, Міністерством цифрової трансформації України на 2020 рік було заплановано проведення 14 електронних громадських консультацій [11]. Міністерство юстиції України на своєму сайті у розділі «Звіти про результати електронних консультацій з громадськістю» розміщує відповідні звіти. Кількість таких звітів дуже велика. У 2020 році Міністерство юстиції України на своєму сайті розмістило 28 звітів про результати публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, а Міністерство внутрішніх справ України – 16 звітів. Усі зауваження та пропозиції до питань, що виносяться на консультацію, розміщуються у таблицях, розміщених на сайтах зазначених міністерств.

Водночас аналіз звітів органів публічної влади щодо проведення електронних громадських консультацій виявив низьку активність громадян та громадських організацій щодо участі у цих заходах.

Висновки. Таким чином, процедура проведення громадських слухань дає можливість органам влади і громадянам досягти більшої взаємодовіри, уникнути непорозумінь, а також прийняти обґрунтоване рішення, що буде з розумінням сприйматися та виконуватися. Результати проведення консультацій з громадськістю не є обов'язковими під час прийняття остаточного рішення органом виконавчої влади і мають лише консультативний характер. Перевагами проведення електронних консультацій із громадськістю є низька вартість проведення такого заходу, можливість оперативно отримати та опрацювати інформацію. Тому пропонуємо активно поширювати інформацію серед населення щодо можливостей участі у прийнятті управлінських рішень органами публічної влади у формі електронних громадських консультацій.

Список використаних джерел:

1. Як проводились консультації з громадськістю у I кварталі 2020 року. URL.: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_konsult/zvit-2020-konsul-1.pdf
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III). Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text



4. Кравченко Т.А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf)
5. Дахова І.І. участь громадян в управлінні державними справами. *Форум права*. 2014. № 3. С. 102–109. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12352/1/Dahova_102-109.pdf
6. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша, Д.В. Войтенко; Заг. ред. Н.К. Дніпрецько. Вінниця: ТОВ «Консоль», 2006. 64 с.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 211. № 194.
8. Рекомендації щодо змісту інформації, що оприлюднюється в рубриці «Консультації з громадськістю». URL: https://minjust.gov.ua/m/str_50623
9. Щодо проведення електронних–консультацій з громадськістю на сайті «Громадянське суспільство і влада»: Наказ Міністерства Юстиції України від 13.04.2009 № 324/7. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v324_323-09#Text
10. Е-консультації, як елемент публічних консультацій. Практичне дослідження. С. Лобойко, О. Гречко, О. Медведенко, Й. Томкова, А. Ємельянова, К. Літвінова. Київ. 2018. URL.: <https://cid.center/wp-content/uploads/2019/0297.pdf>
11. Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю Міністерством цифрової трансформації України на 2020 р. : затверджено Наказом Міністерством цифрової трансформації України від 26.12.2019 № 31. URL.: <https://thedigital.gov.ua>

