

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.84>

О. П. Кузнєцов

здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наукова публікація присвячена дослідженню основних функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Зазначається, що громадські ради органів публічної адміністрації, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства, виконують важливі функції щодо забезпечення комунікації між суб'єктами владних повноважень та громадянами. До ключових функцій громадських рад органів виконавчої влади та місцевого самоврядування віднесено: консультаційну (дорадчу), ініціювання розгляду (вирішення), моніторингу і контролю (громадського контролю), інформаційну (інформування та оприлюднення), посередницьку (комунікаційну).

До основних принципів діяльності громадських рад органів публічної адміністрації слід віднести принципи: гуманізму, справедливості, верховенства права, законності, рівності всіх перед законом та судом, колегіальності, підзвітності, координації, незалежності та неупередженості (безсторонності).

Формулюється висновок про доцільність нормативного закріплення принципів діяльності громадських рад органів публічної адміністрації в Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Ключові слова: громадські ради, адміністративно-правові засади, функції, принципи, громадські об'єднання, демократія, громадський контроль, пропозиції, консультації, громадянське суспільство.

Актуальність теми. Формування в Україні справжнього громадянського суспільства та правової держави потребує удосконалення форм та способів участі громадськості в управлінні державними справами. Одним з найбільш дієвих правових засобів забезпечення взаємодії органів публічної адміністрації та громадянського суспільства є організаційно-правова форма утворення та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Саме громадські ради органів публічної адміністрації, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства, виконують важливі функції щодо забезпечення комунікації між суб'єктами владних повноважень та громадянами. Перелік цих функцій не визначений прямо

в нормативно-правових актах, проте впливає зі змісту останніх.

Враховуючи особливе значення громадських рад для забезпечення народовладдя (демократії) на особливу увагу заслуговують також принципи діяльності громадських рад органів публічної адміністрації, тобто фундаментальні засади їх щоденного функціонування з метою досягнення поставлених приватних та публічних цілей, забезпечення реального впливу на формування державної політики, здійснення громадського контролю тощо.

Питання участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами є предметом наукових досліджень багатьох науковців. Серед останніх досліджень слід виділити роботи

Т. Андрійчук «Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [1], М. Віхляєва «Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності» [2], І. Ковалевича «Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики» [3], М. Сіцінської «Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України» [4].

Окреме адміністративно-правове дослідження питань утворення та функціонування громадських рад в Україні провів П. Крайній [5].

Проте, питання основних функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування залишається актуальним напрямом наукового пошуку з метою формулювання пропозицій щодо удосконалення чинного національного законодавства.

Вищевикладеним обґрунтовується необхідність проведення окремого дослідження основних функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з метою визначення перспективних напрямів удосконалення чинного національного законодавства та юридичної практики у даній сфері суспільних відносин.

Постановка завдання. Метою публікації є дослідження основних функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування.

Методологія даної публікації включає філософські, загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пошуку. Застосовуються, зокрема, закони та прийоми діалектики (закони єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні) і метафізики, прийоми логіки (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, а також формально-юридичний метод (метод юридичної догматики як похідний від аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання. Крім того, використовуються такі наукові підходи як цивілізаційний, історико-правовий, антропологічний, телеологічний та синергетичний.

Так, синергетичний науковий підхід дозволяє розглядати громадянське суспільство як систему, що прагне до самоорганізації та самовдосконалення. Саме в роботі громадських рад, які забезпечують консультації суб'єктів владних повноважень із громадськістю та здійснюють громадський контроль діяльності органів публічної адміністрації, проявляється синергетика (дослівно – «спільна дія») учасників (інститутів) громадянського суспільства, тобто об'єднання зусиль для впливу на формування державної політики та здійснення ефективного громадського контролю.

Результати дослідження. Українська держава пройшла складний шлях становлення демократії, формування соціальної та правової держави, в якій демократичні цінності, різні форми та способи здійснення народовладдя дозволяють громадянам приймати реальну участь в управлінні державними справами. Так, одним із дієвих інструментів демократії є громадські ради органів державної влади та місцевого самоврядування, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства і здатні реально впливати на формування та реалізацію державної політики у різних сферах суспільних відносин.

Безпосередньою конституційною основою функціонування громадських рад органів публічної адміністрації є положення ст. 38 Конституції України, згідно з якими громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

Зазначене положення Конституції України є більшою мірою декларативним, зокрема, в частині нормативного закріплення права громадян брати участь в управлінні державними справами. Тому більш детально питання формування та функціонування громадських рад органів публічної адміністрації врегульовано Законом України «Про громадські об'єднання».

Так, у відповідності до ч. 2 ст. 21 вказаного закону, яка регламентує права громадських об'єднань, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має

право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [7].

Крім того, у відповідності до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання», якою встановлено засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань [7].

Таким чином, виходячи з положень норм Закону України «Про громадські об'єднання», утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань, є дискреційним повноваженням суб'єктів владних повноважень.

Водночас ключовим нормативно-правовим актом, який регулює порядок утворення та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування є постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено: «Порядок про-

ведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» [8].

Так, у відповідності до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики [8].

У відповідності до п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним, районним у м. Києві та Севастополі державним адміністраціям необхідно вжити заходів для проведення протягом трьох місяців з дня набрання чинності вказаною постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування [8].

Таким чином, у відповідності до зазначеного пункту постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, утворення громадських рад органів публічної адміністрації є вже не дискреційним повноваженням суб'єктів владних повноважень органів виконавчої влади, а їх обов'язком.

Основними завданнями громадської ради, згідно із п. 3 Типового положення про громадську раду, є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики;

- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;

- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;

- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики [8].

Слід зазначити, що це лише основні завдання громадських рад органів публічної адміністрації. Відповідно, громадські ради можуть виконувати і інші, не заборонені законом завдання.

У відповідності до вищевикладених завдань громадські ради при органах виконавчої влади виконують наступні функції:

- готують та подають органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю (у відповідності до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996);

- готують та подають органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін;

- готують та подають органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу (п. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачені випадки, коли проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів є обов'язковим);

- здійснюють громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції (у відповідності до Закону України «Про запобігання корупції»);

- інформують громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подають в обов'язковому порядку відповідні відомості органу виконавчої влади для оприлюднення на його офіційному веб-сайті та будь-яким іншим способом (у відповідності до Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

- збирають, узагальнюють та подають органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

- готують та оприлюднюють щорічний звіт про свою діяльність [8].

Аналізуючи дієві механізми громадського контролю органів влади, Д. Граділь зазначає, що громадські ради в Україні є консультативно-дорадчими органами, які створюються при державних установах, органах місцевого самоврядування або інших організаціях для залучення громадськості до процесу прийняття рішень та контролю за діяльністю цих органів. Фактично вони покликані забезпечити безпосередній зв'язок між владою та громадянами й консолідацію зусиль держави й громадськості. Громадські ради існують у більшості правових держав світу. Вони залучені до різних сфер суспільного життя та мають на меті забезпечити ефективну державну політику, роботу певних органів шляхом громадського контролю за структурою, при якій вони створені [9].

Д. Граділь виділяє наступні функції громадських рад:

- консультативна – надання рекомендацій та пропозицій щодо проектів рішень, програм, політик та інших документів;

- моніторинг і контроль – здійснення громадського контролю за виконанням законодавства, програм та рішень органів влади;

- інформаційна – інформування громадськості про діяльність органів влади,

роз'яснення прийнятих рішень та їх наслідків (будь-яка громадська рада зобов'язана звітувати про свою діяльність);

– посередницька – сприяння вирішенню конфліктів між громадянами і органами влади, організація консультацій з громадськістю [9].

Детальніший спектр повноважень громадських рад передбачений конкретними (локальними) положеннями, які ухвалюють в органі, при якому вона створена [9].

Таким чином, до основних функцій, які виконують громадські ради органів публічної адміністрації, слід віднести наступні: консультаційну (дорадчу), ініціювання розгляду (вирішення), моніторингу і контролю (громадського контролю), інформаційну (інформування та оприлюднення), посередницьку (комунікаційну).

Не менш важливим питанням організації ефективної діяльності громадських рад органів публічної адміністрації є визначення принципів їх функціонування, які впливають із фундаментальних принципів права.

Окремі монографічні дослідження та публікації принципам права та їх класифікації присвятили такі відомі науковці як А. Колодій («Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація») [10], С. Погребняк («Основоположні принципи права (змістовна характеристика)») [11], С. Сунегін («Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації») [12], О. Уварова («Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика») [13].

Так, на думку А. Колодія, принципи права постійно притягують до себе увагу вчених-правознавців, проте через їх мінливість, філософську сутність, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає дослідження і доопрацювання. Принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю,

відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвиткові. Саме принципи права є критерієм законності та правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції та за відомих умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [10, с. 42-43].

До фундаментальних принципів права науковці відносять принципи: верховенства права (що включає в себе принцип конституційності, принцип примату ратифікованих норм міжнародного права над нормами національного права, а також верховенства (дотримання) прав і свобод людини), рівності всіх перед законом і судом, справедливості, законності, презумпції невинуватості, невідворотності покарання за вчинене правопорушення та інші загальновідомі принципи, сформульовані юридичною наукою та сформовані юридичною практикою.

Важливо звернути увагу на необхідність дотримання загально-дозвільного та спеціально-дозвільного принципів (типів) правового регулювання в діяльності громадських рад органів публічної адміністрації.

Так, з одного боку, громадська рада складається з представників інститутів громадянського суспільства, тому її члени в процесі повсякденної діяльності можуть керуватися загально-дозвільним принципом правового регулювання, у відповідності до якого дозволено все, що не заборонено законом. Але, з іншого боку, громадські ради функціонують при органах державної виконавчої влади, тому зобов'язані дотримуватися норм, встановлених органом публічної адміністрації в положенні про відповідну раду, а також керуватися актами вищої юридичної сили.

Така діалектика співвідношення прав та обов'язків членів громадської ради обумовлена особливим статусом та завданнями громадських рад органів публічної адміністрації, які дозволяють

громадськості приймати реальну активну участь у формуванні та здійсненні державної політики, а також здійснювати ефективний громадський контроль діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

До принципів діяльності громадських рад органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, враховуючи їх специфіку, слід віднести принципи колегіальності, підзвітності, координації, незалежності та неупередженості (безсторонності).

Принцип колегіальності означає, що будь-які рішення громадська рада приймає тільки колегіально, більшістю голосів. Голосування відбувається відкрито та оформлюється відповідним протоколом за підписом головуєчого та секретаря громадської ради.

Принцип підзвітності означає, що громадська рада діє як в інтересах інститутів громадянського суспільства, представники яких обрані до громадської ради, так і всього громадянського суспільства, тому члени громадської ради зобов'язані публічно звітувати про свою діяльність. Так, як вже було зазначено вище, у відповідності до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, громадські ради готують та оприлюднюють щорічний звіт про свою діяльність.

Принцип координації передбачає постійну координацію діяльності інститутів громадянського суспільства та органів публічної адміністрації, при яких створені громадські ради, в процесі формування та реалізації державної політики з метою забезпечення реальної участі громадян в управлінні державними справами.

Принципи незалежності та неупередженості (безсторонності) передбачають заборону будь-якого впливу суб'єктів владних повноважень на членів громадських рад та їх рішення, а також аполітичність членів громадських рад, неприпустимість їх діяльності під впливом певних політичних партій.

Враховуючи вищевикладене, до принципів діяльності громадських рад органів публічної адміністрації слід віднести загальноправові принципи: гуманізму, справедливості, верховенства права, законності, рівності всіх перед законом, а також спеціальні принципи функціонування громадських рад органів публічної адміністрації, а саме, принципи: колегіальності, підзвітності, координації, незалежності та неупередженості (безсторонності).

Висновки. Проведене дослідження основних функцій та принципів діяльності громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування дозволяє сформулювати висновок про те, що громадські ради органів публічної адміністрації, які формуються з представників інститутів громадянського суспільства, виконують важливі функції щодо забезпечення комунікації між суб'єктами владних повноважень та громадянами. До ключових функцій громадських рад органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відносяться: консультаційна (дорадча), ініціювання розгляду (вирішення), моніторингу і контролю (громадського контролю), інформаційна (інформування та оприлюднення), посередницька (комунікаційна).

До основних принципів діяльності громадських рад органів публічної адміністрації слід віднести принципи: гуманізму, справедливості, верховенства права, законності, рівності всіх перед законом, колегіальності, підзвітності, координації, незалежності та неупередженості (безсторонності).

Враховуючи вищевикладене, доцільно нормативно закріпити принципи діяльності громадських рад органів публічної адміністрації в Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Перспективність подальшого дослідження даної тематики обумовлена

необхідністю дослідження зарубіжного, зокрема, європейського досвіду адміністративно-правового регулювання утворення та функціонування громадських рад органів державної влади та місцевого самоврядування з метою запозичення найкращого позитивного досвіду у вказаній сфері суспільних відносин та визначення можливості і доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

Список використаних джерел:

1. Андрійчук Т. Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Політичний менеджмент*. 2011. № 3. С. 71-79.
2. Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 36-43.
3. Ковалевич І.П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2. С. 135-140.
4. Сіцінська М.В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=673> (дата звернення: 05.09.2024).
5. Крайній П.І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика». 2022. 160 с.
6. Конституція України від 28.06.1996. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 05.09.2024).
7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. Дата оновлення: 03.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 05.09.2024).
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Дата оновлення: 27.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 05.09.2024).
9. Граділь Д. Дієві механізми громадського контролю органів влади: для чого потрібні громадські ради. *Liga.net*. 14.06.2024. URL: <https://blog.liga.net/user/dhradil/article/53400> (дата звернення: 05.09.2024).
10. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Науково-практичний юридичний журнал «Альманах права»*. 2012. Вип. 3. С. 42-46.
11. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Х.: Право, 2008. 240 с.
12. Сунегін С.О. Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації. *Науково-практичний юридичний журнал «Альманах права»*. 2012. Вип. 3. С. 275-279.
13. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с.

Kuznetsov O. P. Main functions and principles of activity of public councils of state authority and local self-government bodies

The scientific publication is devoted to the study of the main functions and principles of the activities of public councils of state authorities and local self-government.

It is noted that public councils of public administration bodies, which are formed from representatives of civil society institutions, perform important functions in ensuring communication between subjects of power and citizens. The key functions of public councils of executive authorities and local self-government bodies include: consultation (advisory), initiation of consideration (decision), monitoring and control (public control), information (informing and publicizing), mediation (communication).

The main principles of the activities of public councils of public administration bodies include the principles of: humanism, justice, the rule of law, legality, equality of all before the law and the court, collegiality, accountability, coordination, independence and impartiality.

A conclusion is formulated on the expediency of normatively enshrining the principles of activity of public councils of public administration bodies in the Model Regulation on a public council under a ministry, another central executive body, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, regional, Kyiv and Sevastopol city, district, district in the cities of Kyiv and Sevastopol state administration, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 3, 2010 No. 996.

Key words: public councils, administrative and legal basis, functions, principles, public associations, democracy, public control, proposals, consultations, civil society.