



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4254 від 23.10.2020
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про публічні консультації»

Головне управління розглянуло поданий проект Закону, необхідність прийняття якого обґрунтовується тим, що сьогодні «питання проведення публічних консультацій фрагментарно врегульовані у законодавчих та підзаконних актах, що призводить до формування суперечливої практики проведення публічних консультацій державними органами та органами місцевого самоврядування» (Додаток №1 до пояснювальної записки).

Законопроектом, серед іншого, визначаються правила проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів концепцій, стратегій, програм та інших актів, а також передбачається: унормувати права та обов'язки суб'єктів владних повноважень, права заінтересованих сторін у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, особливості проведення електронних консультацій, консультацій у формі публічного обговорення та адресних консультацій; функціонування єдиної он-лайн-платформи публічних консультацій, держателем якої є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах електронного урядування та електронної демократії; встановити строки проведення публічних консультацій, порядок подання пропозицій під час проведення електронних і публічних консультацій та підготовки звіту за результатами їх проведення. Крім того, поданим законопроектом передбачається внесення відповідних змін до низки законів України, зокрема, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції» та до Регламенту Верховної Ради України.

Схожий за змістом законопроект (реєстр. № 7453 від 27.12.2018 з такою ж назвою) вже вносився на розгляд Верховної Ради України (повернуто на доопрацювання ініціатору внесення 18.09.2018). Поданий законопроект переважно повторює зміст положень проекту № 7453, при цьому, враховано частину зауважень, висловлених Головним управлінням у висновку на цей проект. Однак все ще актуальними залишається ціла низка концептуальних зауважень, висловлених до проекту № 7453. Зауважимо також, що у 2016 році на проект Закону України «Про публічні консультації» було надано

Висновок БДПЛ ОБСЄ¹ (далі – Висновок БДПЛ ОБСЄ), проте не всі рекомендації і пропозиції, зазначені у Висновку БДПЛ ОБСЄ, знайшли своє відображення у поданому проекті.

Враховуючи викладене, Головне управління вважає за необхідне повторити деякі зауваження, сформульовані у висновку на законопроект № 7453, а також викласти нові зауваження до тих положень даного законопроекту, які відрізняються від положень проекту № 7453. Ці зауваження зводяться до наступного.

1. У сучасній державі обов'язковим елементом правової системи є належне законодавче регулювання відносин органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Важливим інструментом ефективної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38 Конституції України) є їх залучення до прийняття рішень органами державної влади, зокрема – через механізм публічних консультацій. Публічні консультації відіграють важливу роль у налагодженні партнерських відносин влади й громадянського суспільства при визначенні пріоритетів політичного процесу та суспільно-економічного розвитку держави. Належна правова регламентація процедур публічних консультацій дає можливість органам державної та місцевої влади вирішити низку важливих завдань, а саме: легітимізувати прийняті ними рішення, налагодити систематичний діалог влади й громадянського суспільства у формуванні та реалізації публічної політики, підвищити рівень політичної культури громадян та інші.

Варто зазначити, що наразі у більшості європейських країн вже багато років спостерігається тенденція до розширення участі громадян у прийнятті рішень як на центральному, так і на місцевому рівнях. Правове регулювання публічних консультацій передбачено у Сполученому Королівстві, Швейцарії, Хорватії, Фінляндії, Данії, Німеччині, Нідерландах². Водночас обрання формату законодавчого закріплення цього механізму громадської участі (на рівні закону/кодексу, в регламентних нормах відповідних суб'єктів владних повноважень, на підзаконному нормативно-правовому рівні) залишається правом вибору кожної держави.

Більше того, на міжнародному рівні створена і успішно функціонує система міжнародних³ та європейських⁴ стандартів щодо участі громадськості

¹ Висновок БДПЛ ОБСЄ NoGEN-UKR/295/2016 [ET] щодо проекту закону України «Про публічні консультації» (Варшава, 1 вересня 2016 року). 33 с. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6340/file/295_GEN-UKR_1Sept2016_ukr.pdf

² Там само. С. 9. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6340/file/295_GEN-UKR_1Sept2016_ukr.pdf; Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади. Фінальний аналітичний звіт. С. 98-93. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/propozucii.pdf>

³ Див., зокрема: Міжнародний пакт про політичні і громадянські права, 1966 р. (ст. 25). Ратифіковано Україною від 19.10.1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text; Орхуська Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998 р. (ст. 6). Ратифікована Україною від 18.11.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

⁴ В рамках РЕ, ЄС, ОБСЄ, ОЄСР схвалено низку правових інструментів щодо сприяння участі

у прийнятті політичних рішень та участі в управлінні державними справами.

З огляду на наведене Головне управління, як і раніше, загалом погоджується із наявністю потреби у вдосконаленні механізму правового регулювання участі громадськості у прийнятті рішень на державному та місцевому рівнях, осучаснення відносин між владою та громадянами та подолання проблем в їх організації з урахуванням європейських принципів належного урядування, міжнародних стандартів в цій сфері, а також найкращих зарубіжних практик. Разом з тим, слід зазначити, що не всі основні рекомендації та пропозиції, що містяться у зазначених вище міжнародних та європейських стандартах, враховано в поданому законопроекті.

1.1. Видається, що в законопроекті закладена стара пострадянська хибна парадигма «залучення громадськості» замість запровадження дієвого механізму реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами. Виходячи з аналізу деяких європейських актів, публічні консультації повинні бути процесом, орієнтованим на результати, і забезпечувати *реальну можливість для всіх заінтересованих осіб чинити фактичний вплив на політику, законодавство, рішення або інші державні акти чи програми, що ухвалюються*⁵. Як наголошується в Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи (2009) (далі – Керівні принципи РЕ), *одним із ключових обов'язків органів державної влади у цій сфері є реагування*, що включає слухання, врахування та реагування на внесок громадянського суспільства (п. 20)⁶. Крім того, слід також враховувати, що одним із головних елементів орієнтованого на результати характеру публічних консультацій *є обов'язок суб'єктів владних повноважень забезпечувати зворотний зв'язок щодо процесу консультацій та їх результату*. Це, зокрема, прямо передбачено Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998) (далі – Орхуська Конвенція), в якій йдеться про те, що «кожна зі Сторін забезпечує, щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати участі

громадськості на місцевому і регіональному рівнях, зокрема: Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (2014); Конвенція Ради Європи щодо доступу до офіційних документів (2009); Керівні принципи щодо громадської участі в процесі прийняття політичних рішень (2017); Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету міністрів державам-членам про оцінку, перевірку та моніторинг участі й політики участі на місцевому та регіональному рівнях (2009); Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи (2009); Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку (2001); Настанови ОЕСР щодо публічних он-лайн-консультацій; Настанови ЄС щодо консультацій із заінтересованими особами; Рекомендації БДПЛ ОБСЄ щодо поліпшення участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень (2015) та ін.

⁵ Рекомендації щодо сприяння участі об'єднань в процесі прийняття державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 року з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань (2015) (п. 21). URL: <http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>

⁶ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи (2009). URL: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>.

громадськості»⁷. Приклад держав-учасниць ОБСЄ засвідчує, що забезпечення зворотного зв'язку з особами, які надали свої пропозиції, сприяє створенню довіри в рамках процесу консультацій і підвищує мотивацію щодо участі⁸. У такому підході також враховується той факт, що заінтересовані особи, як правило, витрачають свій час, людські та фінансові ресурси для участі в процесах публічних консультацій.

У цьому зв'язку зазначимо, що у Висновку БДПЛ ОБСЄ йдеться про те, що «суб'єкти владних повноважень повинні не лише враховувати громадську думку, а й реагувати на неї в прозорий і своєчасний спосіб». Крім того, «разом з обов'язком забезпечувати зворотний зв'язок щодо всіх поданих зауважень, суб'єкти владних повноважень повинні запровадити механізм моніторингу для оцінки відповідності процесу консультацій обов'язковим стандартам щодо забезпечення ефективної участі громадськості та звітування про результати перед громадськістю».

Натомість, положеннями проекту відповідні механізми не передбачаються, а запропоновані правила проведення публічних консультацій, по суті, зводяться до встановлення формальних процедур їх проведення, що є певним прогресом у порівнянні з існуючим станом нормативного регулювання цих питань, але, все ж, досить віддаленим від міжнародних стандартів інституту публічних консультацій.

1.2. Як впливає з п. 4 ч. 2 ст. 6 проекту, консультаційний документ повинен містити інформацію про форми та строки проведення публічних консультацій. Проте «належною практикою є включення до переліку також інформації про орієнтовне місце, де відбуватимуться публічні консультації/обговорення. Такі публічні консультації можуть організовуватися в різних місцях, таких як приміщення парламенту чи міської ради, й завчасне інформування заінтересованих осіб сприятиме ефективному плануванню ними своєї ролі та участі в процесі» (п. 47 Висновку БДПЛ ОБСЄ).

1.3. В ч. 2 ст. 11 проекту передбачається, що «строк проведення публічних консультацій не може становити менше 15 робочих днів, якщо інше не передбачено законом або міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Строк проведення публічних консультацій обчислюється з моменту оприлюднення консультаційного документа». У цьому зв'язку необхідно зазначити, що відповідно до рекомендацій міжнародних та регіональних органів, публічні консультації, як правило, тривають від, мінімум, 15 днів до двох чи трьох місяців. У той же час, у законодавстві повинна бути передбачена можливість продовження мінімального строку, залежно від потреби, з урахуванням,

⁷ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля («Орхуська Конвенція») від 25.06. 1998. URL: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

⁸ Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту закону України «Про публічні консультації» (Варшава, 1 вересня 2016 року). 33 с. С. 20. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6340/file/295_GEN-UKR_1Sept2016_ukr.pdf

зокрема, характеру, складності та обсягу запропонованого проекту акта і супутніх відомостей/інформації (п. 40 Висновку БДПЛ ОБСЄ). Крім того, запропоновані приписи ч. 2 ст. 11 проекту не узгоджуються з ч. 3 ст. 15 чинного Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками інформації, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Положення проекту не враховують і інші міжнародні стандарти проведення публічних консультацій, про які також йтиметься у зауваженнях до інших положень проекту.

2. Викликають зауваження приписи проекту стосовно сфери його дії.

2.1. Необхідність проведення та процедури проведення публічних (громадських) обговорень/консультацій, інших заходів, спрямованих на з'ясування думки громадськості з питань, які є необхідність врегулювати (тобто, за своєю правовою природою подібних до публічних консультацій), у певних випадках вже передбачається низкою законодавчих актів України. Наприклад, йдеться про такі закони України: «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про містобудівну діяльність», «Про стратегічну екологічну оцінку», «Про оцінку впливу на довкілля» та інші. Разом з тим, у *приписах проекту не визначається співвідношення норм зазначених законів із положеннями проекту*, внаслідок чого незрозуміло, чи йдеться про різні механізми взаємодії органів публічної влади з громадськістю, чи має функціонувати єдиний механізм проведення публічних консультацій, базові правила здійснення яких встановлюються запропонованим законопроектом.

2.2. Згідно з ч. 7 ст. 2 проекту сфера дії цього Закону не поширюється на правовідносини, що регулюються Бюджетним кодексом України. Однак відповідно до ч. 6 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином», а у ч. 6 ст. 9 зазначеної Європейської хартії передбачається, що «з органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитися консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів». З огляду на ці міжнародні зобов'язання чинним законодавством України передбачені особливості проведення консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування у питаннях планування, прийняття державного та місцевих бюджетів, процедур проходження бюджетного процесу. Зокрема, згідно з п. 10 ч. 1 ст. 38 Бюджетного кодексу України до проекту закону про Державний бюджет України, серед іншого, додається протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» «Всеукраїнські асоціації до 15 лютого року, що передуює плановому бюджетному періоду, подають до

Кабінету Міністрів України спільні пропозиції щодо врахування місцевих і регіональних інтересів при підготовці Бюджетної декларації» (ч. 1). Консультації із всеукраїнськими асоціаціями щодо проекту закону про Державний бюджет України проводяться Міністром фінансів України, або його заступником, або іншою посадовою особою за дорученням Міністра фінансів України не пізніше як за сім днів до подання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік на розгляд Кабінету Міністрів України (ч. 2). Результати зазначених консультацій із всеукраїнськими асоціаціями оформляються протоколом, який додається до проекту Закону про Державний бюджет України, що подається Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України (ч. 3).

Принагідно зауважимо, що чинним Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» наразі вже передбачено набагато ширші форми залучення асоціацій до розробки законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку, порівняно з тими, що пропонуються поданим законопроектом. Так, у ст. 18 цього Закону передбачено, що «всеукраїнські асоціації мають право ініціювати перед Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України проведення консультацій щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Результати консультацій оформляються протоколами, які можуть додаватися до законопроекту чи проекту іншого акта. Представники всеукраїнських асоціацій можуть запрошуватися до участі у засіданнях державних органів, на яких розглядаються питання, що стосуються місцевого і регіонального розвитку».

З урахуванням вищенаведеного необхідно зазначити, що врегульовані у нормах чинного законодавства України питання взаємодії органів публічної влади з громадськістю щодо вироблення владних рішень *потребують систематизації та комплексного підходу, приведення у відповідність до загальних принципів і правил, чому і мав би послужити запропонований законопроект*. Натомість, у ньому не вирішуються відповідні завдання, а навпаки пропонується ще один додатковий механізм, застосування якого носитиме обмежений характер та створюватиме колізії з нормами інших законів України.

3. Запропонований у проекті механізм здійснення публічних консультацій містить досить багато необґрунтованих та суперечливих приписів, які викликають наступні зауваження.

3.1. Як впливає зі змісту п. 1 пояснювальної записки та з аналізу змісту самого законопроекту, він має на меті визначити «основні засади (стандарты) проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення». Водночас в ч. ч. 5, 6 ст. 1 проекту йдеться про те, що порядок організації проведення публічних консультацій щодо проектів актів Президента України (ч. 5), органів виконавчої влади (ч. 6) *визначатиметься з урахуванням особливостей, визначених відповідно актами Президента України і*

Кабінету Міністрів України. З наведених положень випливає, що зміст своєї діяльності у формі «публічних консультацій» зазначені суб'єкти владних повноважень певною мірою визначатимуть самостійно, що викликає сумніви. Адже йдеться, очевидно, про те, що підзаконними нормативно-правовими актами визначатиметься спосіб дії відповідного суб'єкта, хоча відповідно до ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень *та у спосіб*, що передбачені Конституцією та законами України». Тому приписи щодо «особливостей» регулювання питань проведення публічних консультацій, про які йдеться у наведених положеннях проекту, перелік питань, які потребують врегулювання на підзаконному рівні, потребують уточнення.

3.2. Недоліком проекту є те, що в ньому відсутнє універсальне і загальне розуміння значення терміну «публічні консультації»⁹ та інших важливих термінів і понять, що потенційно може призводити до проблем із застосуванням закону у разі його прийняття¹⁰ (винятки становлять «заінтересовані сторони», «суб'єкт владних повноважень»).

3.3. Викликає певні зауваження запропонований перелік суб'єктів владних повноважень, на яких покладатиметься обов'язок проводити публічні консультації (ч. 3 ст. 1 проекту). Згідно з проектом до кола таких суб'єктів віднесені міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Секретаріат Кабінету Міністрів України, проте сам Кабінет Міністрів України з незрозумілих підстав не відноситься до таких суб'єктів, хоча його владні рішення мають дуже істотний вплив на права та інтереси громадськості.

⁹ Публічні консультації (інший варіант – громадські консультації) – це регуляторний процес, який дозволяє громадянам впливати на рішення, які їх стосуються. Його основними цілями є підвищення ефективності, прозорість і громадське залучення до масштабних проектів громади, або законів та політик. Публічні консультації зазвичай включають три стадії: інформування (оприлюднення проблеми, яку потрібно обговорити), консультація (двосторонній обмін інформацією та баченням вирішення проблеми), участь (запрошення зацікавлених груп до розробки проекту закону чи політики). /Див.: Що таке публічні консультації? URL: <https://www.oporaua.org/article/samovriaduvannia/partysypatsiia/19535-shcho-take-publichni-konsultatsiyi>

¹⁰ Огляд законодавства деяких держав-учасниць ОБСЄ свідчить, що країни по-різному підходять до визначення цього терміну. Наприклад, у Сполученому Королівстві таке визначення міститься в Кодексі практичних правил проведення консультацій Уряду Її Величності («У рамках консультацій на розгляд громадськості виноситься попередній аналіз і збираються додаткові відомості від низки заінтересованих осіб для використання при розробці політики чи її впровадженні»). У Швейцарії визначення міститься в Федеральному акті про процедуру консультацій («Процедура консультацій покликана дати можливість кантонам, політичним партіям та заінтересованим групам взяти участь у формуванні думки та процесі прийняття рішень Конфедерації»). У Фінляндії визначення міститься в Настановах з проведення консультацій у рамках законотворчого процесу («Консультація означає збирання точок зору, інформації та сприйняття від заінтересованих осіб щодо рішення, яке готується до ухвалення. Заінтересованими особами є, наприклад, органи влади, експерти, організації, підприємства та громадяни»). У Хорватії публічні консультації визначаються як процес, що ґрунтується на чотирьох рівнях: інформування, консультування, залучення та партнерство. /Див. Висновок БДПІ ОБСЄ щодо проекту закону України «Про публічні консультації» (Варшава, 1 вересня 2016 року). 33 с. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6340/file/295_GEN-UKR_1Sept2016_ukr.pdf

3.4. Брак юридичної визначеності спостерігається у такому формулюванні, як «нове правове регулювання у певній сфері суспільних відносин, у зв'язку з чим у заінтересованих сторін виникають нові права або обов'язки, надаються пільги або встановлюються обмеження для цих сторін» (п. 3 ч. 1 ст. 10). Адже зі змісту цього припису вкрай складно з'ясувати, про які саме випадки у ньому йдеться.

3.5. Відповідно до ч. 1 ст. 17 проекту «розгляд проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, відкладається до проведення таких консультацій, крім випадків, установлених статтею 15 цього Закону», а у ч. 2 ст. 17 проекту йдеться про те, що «порушення вимог щодо проведення публічних консультацій, визначених цим Законом, може бути підставою для перегляду прийнятого акта та у разі необхідності внесення змін до нього або його скасування». Однак механізм, який забезпечуватиме проведення неупередженого моніторингу і контролю стосовно процедури організації і проведення публічних консультацій, у проекті чітко не визначається, що, по суті, надає наведеним приписам декларативного характеру. Натомість, положення закону повинні, на наш погляд, містити також механізм виправлення допущених порушень до прийняття рішення суб'єктом владних повноважень, наприклад, передбачати права заінтересованих сторін, які не змогли взяти участь у публічних консультаціях внаслідок порушення вимог закону суб'єктом владних повноважень, у певних випадках вимагати повторного проведення публічних консультацій, тощо.

Варто зауважити, що аналіз зарубіжної практики свідчить про те, що «гарною практикою вважається визначення державного органу, відповідального за загальну координацію, стандартизацію та модернізацію процедур публічних консультацій, а також забезпечення їх послідовного проведення всіма суб'єктами владних повноважень і сприяння обміну досвідом та знаннями між посадовими особами, відповідальними за проведення консультацій у межах кожного такого суб'єкта. Це можна зробити або ж шляхом призначення координатора для кожного підрозділу, або координатора для певного державного органу, а також шляхом забезпечення взаємозв'язків між координаторами різних підрозділів та/або державних органів з метою забезпечення послідовності. Одним із прикладів належної практики є Сполучене Королівство, де кожен урядовий підрозділ, відповідальний за проведення публічних консультацій, призначає Координатора з питань консультацій. На початкових стадіях планування Координатор з питань консультацій надає рекомендації посадовим особам, відповідальним за процес консультацій. Одразу після завершення процесу консультації інформація про будь-які вивчені уроки повідомляється Координатору з питань консультацій, який забезпечує її розповсюдження в межах підрозділу і серед підрозділів та органів» (п. 31 Висновку БДПЛ ОБСЄ).

Міжнародні стандарти також рекомендують проведення моніторингу визначеним незалежним органом. Моніторинг процесу публічних консультацій повинен бути зосереджений не лише на наявних положеннях та

процедурах, а й на аналізі їх реалізації. Під час такого аналізу повинна враховуватися рівна участь різних груп заінтересованих осіб (за статтю, віком, приналежністю, спроможністю та регіоном), а також має чітко зазначатися, які пропозиції були прийняті, а які ні»¹¹.

3.6. У ч. 2 ст. 1 проекту *визначений перелік заінтересованих сторін публічних консультацій*, якими можуть бути: «громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України; громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, невідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, саморегулювні організації, на яких вплине прийняття рішення, інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення, а також інші особи, які виявили бажання брати участь у публічних консультаціях». Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 5 проекту заінтересовані сторони мають право отримувати від суб'єктів владних повноважень, посадових осіб суб'єктів владних повноважень відомості та інформацію, що необхідні для участі в публічних консультаціях. Водночас відповідно до ч. 3 ст. 12 проекту суб'єкт владних повноважень веде Інформаційну базу заінтересованих сторін, а заінтересована особа для отримання інформації про публічні консультації, які проводяться суб'єктом владних повноважень в електронному вигляді, звертається з відповідною заявою до суб'єкта владних повноважень. Припис п. 2 ч. 2 ст. 10 проекту передбачає «інформування заінтересованих сторін про проведення публічного обговорення (зокрема, шляхом розсилання *визначеним заінтересованим сторонам* запрошення взяти участь у публічному обговоренні; поширення інформації у засобах масової інформації, соціальних мережах, публічних місцях)». Але з положень проекту чітко не впливає, чи пов'язане набуття статусу «заінтересована сторона» з моментом включення відповідної особи до Інформаційної бази, чи ні. Якщо йдеться про те, що статус «заінтересована сторона» особа набуває лише з моменту її включення до Інформаційної бази, то постає запитання: як бути у випадку, коли потенційна «заінтересована сторона» не знає про наміри суб'єкта владних повноважень прийняти акт з того чи іншого питання, яке може її цікавити, і не встигає подати заяву про включення її до Інформаційної бази?

Принагідно зауважимо, що зі змісту ч. 3 ст. 12 проекту є незрозумілими правила ведення та суб'єкт адміністрування Інформаційної бази заінтересованих сторін, а також до кого має звернутися з заявою особа з метою її включення до Інформаційної бази і впродовж якого строку, тощо.

3.7. Викликають заперечення положення проекту про залучення до процедур публічних консультацій, у тому числі, іноземців, осіб без

¹¹ Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту закону України «Про публічні консультації» (Варшава, 1 вересня 2016 року). 33 с. С. 20-21. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6340/file/295_GEN-UKR_1Sept2016_ukr.pdf

громадянства, які на законних підставах перебувають на території України (ч. 2 ст. 1). Конституція України (ст. 26) в цілому урівноважує права та свободи іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, з громадянами України. Вони користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Такі винятки, зокрема, стосуються, насамперед, політичних прав, якими в теорії та практиці конституційного права наділяються виключно громадяни своєї держави, зокрема, права обирати та бути обраним, *права брати участь в управлінні державними справами*, права на об'єднання у політичні партії тощо.

Стаття 38 Конституції України регулює конституційне право на участь в управлінні державними справами та передбачає, що *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. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Таким чином, Основний Закон України наділяє конституційним правом на участь в управлінні державними справами виключно громадян України. Публічні консультації є однією із форм реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами.

У зв'язку з наведеним є підстави вважати, що положення законопроекту щодо залучення іноземців та осіб без громадянства до публічних консультацій не відповідають Конституції України.

3.8. Законопроектом передбачається, що обов'язковою формою проведення публічних консультацій є електронні консультації (ч. 1 ст. 8). Електронні консультації проводяться шляхом оприлюднення суб'єктом владних повноважень консультаційного документа на он-лайн-платформі та на власному офіційному веб-сайті (п. 1 ч. 1 ст. 7). Заінтересовані сторони, які беруть участь в електронних консультаціях, надсилають пропозиції на електронну адресу, зазначену в консультаційному документі, або розміщують їх у формі електронних коментарів, або надають відповіді на запитання на сторінці он-лайн-платформи для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства та/або офіційного веб-сайту суб'єкта владних повноважень, де здійснюється проведення електронних консультацій. (ч. 2 ст. 8 проекту). Відповідно до п. 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту до створення технічних можливостей для проведення електронних консультацій на он-лайн-платформі для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства електронні консультації проводяться суб'єктами владних повноважень на власному офіційному веб-сайті.

Оцінюючи ці положення у системному зв'язку, необхідно звернути увагу на чинники, які можуть ускладнити реалізацію відповідних приписів – це переобтяженість та не уніфікована структура сайтів суб'єктів владних

повноважень, відсутність ефективної системи пошуку інформації на сайтах переважної більшості відповідних органів, а також інші проблеми, які вимагають додаткових ресурсів (кадрових, матеріальних, фінансових). З огляду на зазначене обґрунтовані сумніви викликає п. 4 пояснювальної записки до проекту, за яким «реалізація проекту Закону не потребуватиме додаткового фінансування з державного чи місцевого бюджету».

Крім того, слід враховувати, що «електронні консультації повинні забезпечувати інклюзивність процесів публічних консультацій і не повинні збільшувати ризик «цифрового бар'єру»¹² в країні». Також слід враховувати, що в Україні є регіони з меншим рівнем доступу до мережі Інтернет та інших електронних засобів. Враховуючи зазначене, «хоча електронні (он-лайн) консультації і повинні бути обов'язковою формою публічних консультацій, у регіонах з меншим проникненням цифрових технологій люди повинні також мати достатній доступ до інших форм публічних консультацій (таких як круглі столи, громадські слухання, конференції, фокус-групи тощо). Це дозволить ширшому спектру громадськості, в тому числі усім групам, заінтересованим у проблемах, що розглядаються, брати участь у процесі консультацій, і відповідатиме принципу участі»¹³, зазначеному в ч. 2 ст. 3 проекту.

3.9. Вважаємо, що значна частина питань, пов'язаних з публічними консультаціями, залишилася неврегульованою або недостатньо врегульованою проектом. Зокрема, такі форми проведення публічних консультацій, як електронна консультація, публічне обговорення, зазвичай є прямими, безпосередніми формами, які доповнюються опосередкованими формами, зокрема, вивченням громадської думки. Але це не знайшло відображення у проекті. Також не є зрозумілим співвідношення діяльності громадських рад, інших допоміжних органів, які утворюються при центральних та місцевих органах виконавчої влади, та публічного обговорення.

3.10. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 5 суб'єкти владних повноважень та посадові особи зобов'язані надавати заінтересованим особам «відомості та інформацію, необхідну для участі в публічних консультаціях (матеріали публічних консультацій)». Очевидно, це положення стосується відомостей та інформації, які містяться в консультаційному документі, зміст якого описаний у ч. 2 ст. 6 законопроекту. Для більшої зрозумілості рекомендується включити посилання на вищезазначене положення ч. 2 ст. 6 до тексту ст. 5.

4. У проекті пропонується доповнити Регламент Верховної Ради України новою статтею 90¹, якою передбачається, що стосовно законопроектів, розроблених народними депутатами України, проводяться публічні

¹² Тобто виключення певних категорій населення, які можуть не мати доступ або не обов'язково користуються Інтернетом та новими технологіями.

¹³ Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту закону України «Про публічні консультації» (Варшава, 1 вересня 2016 року). 33 с. п. 51. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6340/file/295_GEN-UKR_1Sept2016_ukr.pdf

консультації у формі електронних консультацій шляхом оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради України законопроекту разом з обґрунтуванням необхідності його прийняття (ч. 1 нової ст. 90¹). Організацію та проведення електронних консультацій щодо проектів актів, розроблених народними депутатами України, здійснює Апарат Верховної Ради України (ч. 3 нової ст. 90¹). Крім того, у ч. 3 ст. 16 проекту передбачається *обов'язок щодо проведення публічних консультацій щодо проектів законів України, ініційованих народними депутатами України, покласти на Апарат Верховної Ради України*. Зазначена новела не може бути підтримана та викликає зауваження.

Зокрема, зазначені вище положення не узгоджуються з приписом ч. 1 ст. 4 проекту, за яким *організацію та проведення публічних консультацій здійснює суб'єкт владних повноважень*, що забезпечує формування державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення та/або є *розробником проекту акта*, а також із приписом ч. 1 ст. 16 проекту, за яким проведення публічних консультацій забезпечують структурні підрозділи *суб'єктів владних повноважень, що розробляють проекти актів*.

Крім того, проведення публічних консультацій у запропонованому проектом вигляді практично не може бути поєднане із загальним ходом законодавчої процедури. Зокрема, незрозуміло, як строки публічних консультацій будуть узгоджуватись з загальними термінами попереднього розгляду законопроектів у комітетах парламенту і яким чином необхідність проведення таких консультацій буде узгоджуватись з правом парламенту в окремих випадках (*ad hoc*) скоротити строки розгляду проекту в комітетах.

До того ж, у Законі України «Про комітети Верховної Ради України» чітко визначено, що організаційно-інформаційне, *консультативно-правове, методичне забезпечення діяльності комітетів*, організацію проведення засідань комітетів, слухань у комітетах, роботи підкомітетів комітетів *та діяльності членів комітету, що пов'язана з вирішенням питань, віднесених до предметів відання комітетів*, здійснює *секретаріат комітету*, який є структурним підрозділом Апарату Верховної Ради України та підпорядковується комітету і Керівнику Апарату Верховної Ради України (ч. ч. 1, 2 ст. 54 цього Закону).

5. Відповідно до запропонованої у проекті оновленої редакції ч. 3 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» (пп. 4 п. 3 Прикінцевих та перехідних положень проекту) встановлено, що «законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, *а також делегування повноважень державних органів*, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, *підлягають публічним консультаціям у порядку, визначеному Законом України «Про публічні консультації»*».

Звертаємо увагу, що використання у даному випадку слова «делегування» (а не «надання») щодо повноважень державних органів є не зовсім коректним, адже у Конституції України йдеться лише про реалізацію місцевими державними адміністраціями (далі – МДА) повноважень, які

делеговані радами. Приписи щодо можливості *делегування* повноважень інших органів у Конституції України відсутні.

6. На думку Головного управління, реалізація пропонованих проектом положень, потенційно може призвести до збільшення навантаження на працівників суб'єктів владних повноважень, які здійснюватимуть підготовку проектів актів і будуть задіяні в організації і проведенні публічних консультацій. Слід також враховувати, що успішна реалізація запропонованого механізму публічних консультацій залежатиме від наявності достатніх кадрових та фінансових ресурсів відповідного суб'єкта владних повноважень, а також тісно пов'язана з необхідністю проведення додаткової інформаційно-роз'яснювальної роботи серед службовців, які безпосередньо організовуватимуть і проводитимуть консультації з громадськістю. Водночас така інформаційно-роз'яснювальна робота повинна супроводжуватись посиленням кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення підрозділів з питань взаємодії з громадськістю суб'єктів владних повноважень. Отже, держава має «забезпечити достатнє фінансування заходів з проведення публічних консультацій, адже зміцнення зв'язків між урядом та громадянами вимагає як фінансових, так і людських ресурсів. Обидва ці елементи є життєво важливими для забезпечення ефективної реалізації законопроекту» (п. 34 Висновку БДПЛ ОБСЄ). Однак поданим проектом зазначені вище питання, на жаль, оминаються. У такому разі важко вести мову про ефективне застосування відповідних законодавчих приписів (у разі прийняття проекту закону).

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мірошниченко, О. Мельник



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/241179 від 15.12.2020



294202