

УДК 352/354.075.1

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.4.22>**Ігор Ковбас,**

докт. юрид. наук,
доцент кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Іван Торончук,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри європейського права та порівняльного правознавства
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Павло Крайній,

асистент кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ З КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИМИ ОРГАНАМИ

Бурхливий розвиток інституцій громадянського суспільства, що спостерігається в демократичних країнах починаючи з другої половини ХХ століття, підштовхує наукове співтовариство, діючі політичні еліти та уряди переглядати існуючі моделі взаємодії між суспільством та державою. Зміна акценту щодо передачі певної частини повноважень від центральних та місцевих органів влади до різноманітних громадських інституцій (консультативних і дорадчих органів, що сформовані з представників громадськості, науковців тощо) робить необхідним перегляд існуючих думок та поглядів у частині вивчення моделей їх ефективної взаємодії, належного впорядкування публічно-владної діяльності, визначення їхнього місця у сфері надання публічних послуг. Основною метою таких змін є забезпечення в максимальному обсязі можливостей кожній особі мати змогу в повній мірі реалізувати свої права і свободи, одержувати необхідний перелік якісних, базових адміністративних послуг, звертатись із відповідними пропозиціями за наданням таких послуг та активно брати участь у вирішенні нагальних питань через громадські ради, консультативні комітети, консультативні комісії. Світовий досвід організації діяльності урядів, муніципалітетів, системи органів публічної адміністрації загалом яскраво демонструє тенденцію до залучення великої кількості лідерів громадської думки, експертів в окремих сферах суспільного життя для спільного вирішення проблем різного рівня складності. Це зводиться не лише до мінімального чи обмеженого впливу громадських інституцій, прийняття важливих рішень на відповідному рівні. Навпаки, у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі особливо увагу приділяють саме закріпленню адміністративно-правового статусу конкретних консультативних органів, рад, комітетів. З їхньою допомогою кожна зацікавлена особа може стати рівноправним суб'єктом у здійсненні публічно-правового партнерства разом із главою держави, міністром чи мером. Саме тому вивчення міжнародного досвіду організації та здійснення взаємодії між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства для нашої держави є як ніколи доречним. Реформи в частині виокремлення окремих інструментів взаємодії суспільства для прийняття рішень стосовно будь-яких питань суспільного життя проводиться через громадські організації, громадські ради шляхом подання електронних петицій тощо. Однак, урахувавши те, що нові інструменти взаємодії між особою та державою, особливо на локальному рівні, в Україні тільки-но знаходять своє нормативне закріплення і цим самим зводять дискусії до виявлення прогалин у правовому регулюванні такої взаємодії, цікавим є окреслення форм взаємодії між публічною адміністрацією, муніципалітетами та громадянським суспільством у різних країнах світу.

Ключові слова: публічна влада, публічне врядування, адміністративні послуги, громадські ради, консультативні комітети.

Постановка проблеми. Впровадження правового регулювання участі громадян у прийнятті важливих рішень разом із міс-

цевою владою неможливе без вивчення її правової природи. Крім цього, важливим є виокремлення правових начал партнер-

ського співробітництва між суспільством та державою, визначення його призначення, мети та цілей. Очевидно, що в кожній країні методи такої діяльності є різними. І важливим тут є вивчення досвіду зарубіжних країн, де налагоджено активну співпрацю між центральними та місцевими органами влади з різноманітними консультативно-дорадчими органами, комісіями, радами тощо.

Спосіб здійснення публічного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях відіграє важливу роль у визначенні результатів, які сприяють якості життя кожного громадянина. Належне управління, тобто управління, яке дозволяє ефективно виконувати колективні прагнення громадян, залежить від способу організації взаємодії між владою та громадою. Розроблення і вдосконалення існуючих способів надання таких послуг є важливим фактором для досягнення ефективної реалізації прав і свобод громадян.

Тема взаємодії органів публічної адміністрації з інституціями громадянського суспільства досліджується за кордоном упродовж тривалого часу. В Україні вона стає дедалі популярнішою та дискусійнішою. Серед зарубіжних учених, які досліджують механізм взаємодії місцевої влади з громадянським суспільством, можна виділити Н. Алфасі, Н. Борджелі, В. Брайт, У. Камерон Дж. Ван дер Мір, А. Едвардс, О. Смолянко, Ю. Хабермаса тощо. З-поміж вітчизняних науковців вивченням даної проблематики займаються Т. Андрійчук, А. Буханевич, А. Дідух, О. Самбук, Л. Усаченко, Д. Іоненко, Ю. Шайгородський та інші.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду налагодження взаємодії між державою та суспільством через конкретно створені консультативно-дорадчі органи; дослідження правових начал та основ такої взаємодії, особливостей її реалізації. Вивчення практики організації такого виду співпраці позитивно вплине на формування національної внутрішньої політики щодо налагодження ефективної діяльності громадських рад, інших дорадчих інституцій та органів задля впровадження належного публічного врядування в Україні. Крім цього, оскільки на даний час відбувається активна законотворча діяльність у частині закріплення адміністративно-правового статусу громадських рад, використання зарубіжного досвіду дасть змогу якісно розширити практичний горизонт для діяльності вказаного вище суб'єкта адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Участь громадськості у прийнятті важливих рішень

є ідеєю, що обговорюється та вивчається тривалий час. Вона за своєю природою є багатогранною та складною. Участь громадськості через різноманітні форми організації, взаємодії та представництва, її вплив на формування того чи іншого підходу до вирішення важливих завдань є предметом жвавих дискусій. Дана проблематика знаходиться в авангарді досліджень конституційного, адміністративного, муніципального права тощо. Інтерес до цієї теми, здається, не згасає. І можна з упевненістю припустити, що велика кількість академічних та практичних робіт, що стосуються участі громадськості, лише продовжуватиме зростати. Варто погодитися з думкою О. Смолянко, про те, що «у демократичних країнах думка громадськості з тих чи інших питань істотно впливає на процес формування державної політики. Одним із механізмів взаємодії, консультацій держави з громадськістю є громадські ради й інші подібні органи. У період між виборами саме функціонування цих інститутів дозволяє громадськості впливати на публічну політику, поряд із впливом через голос політичної опозиції, засобів масової інформації, роботу лобістів і різноманітних груп інтересів. При цьому зазначені органи можуть бути створені як безпосередньо у формі порад, так і у формі різних комітетів, комісій, груп, консультаційних нарад і т. п.» [1].

Яскравим вираженням участі громадськості в прийнятті важливих рішень, які стосуються тієї чи іншої сфери суспільного життя, є нормативне закріплення на рівні Основного Закону важливості людини, її життя, здоров'я, честі та гідності як найвищої соціальної цінності [2]. Ось уже як майже тридцять років наша країна перебуває в пошуках оптимальних моделей надання можливостей кожному громадянину висловити свої думки, пропозиції з того чи іншого важливого питання. І в даному контексті не йдеться про можливість реалізації нею виборчих прав. Можливість безпосередньої участі в розробленні, обговоренні та прийнятті рішень на різних рівнях дозволяє говорити про участь суспільства як повноцінного суб'єкта, що бере участь у публічно-правовій сфері.

На нашу думку, взаємодія органів публічної адміністрації з дорадчими громадськими інституціями насамперед повинна спрямовуватись на досягнення практичного результату. Таким являється своєчасне, належне, якісне надання кожному суб'єкту звернення адміністративних послуг. Однак їх надання натеper має значну кількість недоліків, які зумовлені наявними прогалинами в законо-

давстві, та не в повній мірі враховує потреби приватних осіб (необґрунтовані адміністративні послуги, «подріблення» адміністративних послуг, проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання таких послуг тощо) [3].

Однак незважаючи на активне прийняття нових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність різних громадських консультативно-дорадчих інституцій, громадських рад, комісій, натеper їхній адміністративно-правовий статус не визначений однозначно. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996» закріплюється 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 [4]. Однак воно має ряд неузгодженостей та поверхнево врегульовує діяльність рад, особливо в частині реалізації їхніх повноважень. Саме тому вивчення правової природи начал взаємодії окремих громадських інституцій та публічної адміністрації в іноземних державах, на нашу думку, є вкрай необхідним.

Як показує зарубіжний досвід, зв'язок інституцій громадянського суспільства з органами публічної адміністрації має різні форми прояву. Також через специфіку та мовні відмінності такі інституції мають і різні назви (громадські ради, консультативні ради, консультативно-дорадчі комітети, комісії тощо). Однак їхня правова природа залишається незмінною та забезпечує максимальну взаємодію між різними інституціями та органами публічної адміністрації. Без належного правового врегулювання такої співпраці буде неможливо говорити про якісну зміну місця та ролі окремого індивіда в державі, забезпечення реалізації його прав у вигляді надання якісних адміністративних послуг.

На нашу думку, огляд практики залучення консультативно-дорадчих органів до вирішення питань різного рівня складності і значення варто розпочати зі Сполучених Штатів Америки. Цікавим видається аналіз, проведений В. Гінзбергом стосовно федеральних дорадчих комітетів. «Федеральні дорадчі комітети – які також можуть бути призначені як комісії, ради або робочі групи – створюються як тимчасові дорадчі органи, які можуть обійти бюрократичні обмеження для збору різноманітних точок зору щодо конкретних питань політики.

Були створені дорадчі органи для вирішення цілого ряду питань, починаючи від політики щодо донорства органів і закінчуючи розробленням і впровадженням діяльності Міністерства національної безпеки. Такі комітети часто створюються для допомоги уряду в управлінні та вирішенні складних питань, що спричиняють розбіжності. Вони можуть бути уповноважені надавати незалежні поради або давати рекомендації різним органам федерального уряду за статутом Конгресу, створеним згідно з розпорядженням президента або на вимогу відповідного керівника агентства» [5]. Діяльність даної інституції здійснюється на підставі прийнятого в 1972 році Закону про Федеральні консультативні комітети. Традиція створення такого роду консультативних інституцій приписується Джорджу Вашингтону, який у 1794 р. призначив спеціальну групу уповноважених для розслідування повстання через віскі¹. З 1842 р. Конгрес законодавчо контролював федеральні дорадчі органи – переважно шляхом обмеження фінансування та оплати праці членів комітету.

У 1940–1950-х рр. різноманітні галузі приватного сектору створювали консультативні комітети, які намагалися впливати на діяльність федеральних урядів. У 1950-х роках деякі з цих структур були створені під офіційною егідою з використанням керівних принципів, сформульованих Міністерством юстиції у 1950 році. З метою остаточного врегулювання питання щодо діяльності консультативних комітетів представниками Міністерства юстиції було розроблено збірник рекомендацій щодо створення дійсного федерального дорадчого комітету, який містив такі рекомендації:

- для використання такого комітету повинен існувати або статутний орган, або адміністративний висновок про необхідність використання такого комітету для виконання певних статутних обов'язків;
- порядок денний комітету повинен ініціювати та формулювати уряд;
- засідання повинні проводитись під керівництвом штатних державних службовців;
- про кожну зустріч необхідно вести повний протокол;
- комітет повинен бути суто дорадчим, а урядовці визначають дії, які слід вжити за рекомендаціями комітету [6].

¹ Податок на міцні спиртні напої викликав великі суперечки на початку 1790-х років, особливо на західному кордоні штату Пенсільванія, і, як наслідок, протести проти податків, які вважалися несправедливими, переросли в напад на збирачів акцизів, у тому числі побиття.

Далі робота такої інституції була визначена шляхом прийняття Закону про Федеральне використання дорадчих комітетів. Ним визначено, що вони повинні керуватись відповідними вимогами, хоча звітування про свою діяльність здійснюється ними залежно від того, хто призначає членів комітету.

Відповідно до статуту Адміністрація загальних служб (GSA) підтримує та адмініструє керівні принципи управління федеральними консультативними комітетами. Протягом 2008 фінансового року GSA повідомляла про 917 активних комітетів із майже 64 000 членів, які надавали поради та рекомендації 50 федеральним агентствам. Загальні операційні витрати цих комітетів у 2008 фінансовому році становили 344,3 млн доларів. Адміністратори агентств, президент та конгрес, імовірно, продовжать створювати федеральні дорадчі комітети протягом 111-го конгресу [5].

Таким чином, можливість прийняття важливих рішень у різних сферах суспільного життя за допомогою федеральних консультативних комітетів допомагає Президенту та Конгресу Сполучених Штатів Америки якісно здійснювати свої повноваження та враховувати при цьому думку широкого кола осіб. Крім цього, як бачимо, потужне фінансування діяльності комітетів дає змогу отримувати якісне та актуальне бачення тієї чи іншої проблеми. Те, що може бути не враховано політиками, органами влади коригується в результаті діяльності комітетів. І хоча система органів влади тут є відмінною від вітчизняної, варто взяти до уваги основоположні організаційні засади, які дозволяють забезпечити максимальний ефект від взаємодії консультативних органів з публічною адміністрацією при досягненні конкретного результату.

У Великій Британії можливості застосування консультативних рад при органах публічної адміністрації дещо схожі з тими, що їх запроваджено в Сполучених Штатах Америки. Наприклад, Консультативні комітети з питань охорони здоров'я (РНАС) є постійними комісіями, відповідальними за розроблення наших рекомендацій щодо охорони здоров'я. Кожен комітет складається з голови, основних та експертних питань. Кілька комітетів працює одночасно. Теми керівництва передаються комітету після направлення їх з Міністерства охорони здоров'я. Конкретно визначений комітет розглядає фактичні дані та робить рекомендації для людей, які працюють у системі охорони здоров'я, місцевому самоврядуванні, державному, приватному і добровільному секторах. Членами є представники закладів охорони

здоров'я, місцевого самоврядування, професійних служб охорони здоров'я, наукових кіл і широкої громадськості [7].

Також у Великій Британії функціонує Консультативний комітет з питань міграції (МАС), який визначається як незалежний, не передбачений законом, обмежений у часі, позавідомчий державний орган, який консулює уряд з питань міграції. Він має повноваження у Великій Британії та працює з урядом, надаючи прозорі, незалежні та обґрунтовані факти. Роботу здійснює керівництво комісії Міністра внутрішніх справ. Однак 2020 рік був першим роком, коли МАС публікує щорічний звіт із подальшим розширенням аналізу, який проводить комітет, щоб продовжувати своє функціонування поряд з іншими комісіями.

Консультативний комітет з питань міграції пропонує всі рекомендації виходячи з того, що, на його думку, відповідає інтересам проживаючого населення, беручи до уваги те, що міграція по-різному впливає на різні групи. Комітет підтримується постійним секретаріатом державної служби, який налічує близько 20 осіб. У секретаріаті працюють економісти, соціальні дослідники, статистики та політичний комунікаційний персонал [8].

Такі приклади яскраво демонструють провідні позиції країн англо-саксонської правової сім'ї щодо впровадження ефективних способів здійснення належного публічного врядування. Такі консультативні комітети мають унікальну правову природу, оскільки вони не є в чистому вигляді громадськими організаціями. Водночас називати їх органами виконавчої влади теж некоректно. Це симбіоз, поєднання участі держави та суспільства, окремих публічних службовців і громадян, науковців-правників, що володіють спеціальними знаннями в різних сферах суспільного життя. Завдяки наявності консультативно-дорадчих комітетів можливість організації процедур надання адміністративних послуг з чисто політичної площини переходить в якісну практичну сферу, тим самим виводячи на новий рівень зв'язок суспільства, особи та держави.

Подібні консультативні комітети діють також в європейських державах. Наприклад, у Франції діє Технічний комітет з вакцинації, який виконує функцію Національної технічної консультативної групи з імунізації. У складі різноманітних технічних експертів він надає рекомендації щодо вакцинації. Комітет функціонує як незалежний експертний консультативний комітет, і його діяльність є конфіденційною, хоча його рекомендації оприлюднюються. Це допомагає приймати рішення щодо використання

нових вакцин, а також переглядати рекомендації щодо вакцин, які вже використовуються. Він отримує технічну експертизу з різних джерел, включаючи спеціалізовані національні центри [9]. У даному випадку можна простежити активну роль консультативних комітетів, діяльність яких може відкривати широкі можливості для гнучкого управління публічної адміністрації в певній вузько-спеціалізованій сфері.

Говорячи про особливості механізму формування консультативно-дорадчих органів у зарубіжних країнах, ми вважаємо, що це є предметом окремого наукового дослідження. Однак варто звернути увагу на спосіб «змішаного» формування, який передбачає такий механізм обрання їх складу: частина членів призначається органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, інша – обирається заінтересованими інститутами громадянського суспільства або громадянами. Тому ми погоджуємось із думкою Т. Андрійчук, яка вважає що перевагою такого способу є досягнення більшої фахової рівноваги у складі цих органів та унеможливлення монополізації інтересів окремих груп громадськості [10].

На нашу думку, в Україні варто взяти до уваги досвід західних країн щодо можливості покращення правового регулювання консультативно-дорадчих інституцій (громадських рад, комітетів, комісій) в Україні, створення належних умов для їх функціонування, введення до їх складу, крім представників громадськості, науковців-правників, осіб, які здійснюють професійну практичну діяльність не в органах публічної влади. Це може якісно вплинути на покращення організації і здійснення сервісно-обслуговуючої функції держави та підвищення рівня захисту реалізації прав і свобод громадян.

Висновки

Як бачимо, наявність досконалої системи органів публічного врядування в тій чи іншій державі неможливе без залучення під час прийняття важливих рішень з різноманітних питань суспільного життя консультативно-дорадчих органів, комісій, громадських рад. Для України важливо врахувати досвід Сполучених Штатів Америки, Великої Британії, Франції, оскільки з прийняттям 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 не деталізовано вимоги щодо професійних якостей майбутніх членів

відповідних рад. Не зроблено акцент на залученні науковців, правників у сфері публічного врядування, надання публічних послуг. Варто врегулювати на нормативному рівні, в межах вищевказаного Положення, окрему норму, яка би вказувала на обов'язкову участь у діяльності громадських рад науковців, юристів-практиків з питань організації належного публічного врядування. Це значно посилює інституційну роль дорадчого органу, дозволило йому продукувати якісні рекомендації, проекти рішень. Такі ради мають стати черговим кроком на шляху до забезпечення максимальної реалізації прав людини і громадянина через надання якісних адміністративних послуг та організацію належного публічного врядування. Також варто розглянути можливість окремого фінансування таких громадських інституцій, що, беззаперечно, слугуватиме мотиваційним фактором для залучення до їхньої роботи не лише громадських активістів, але й фахівців у окремій сфері.

Список використаних джерел:

1. Смолянко О. Международный опыт правового регулирования общественных советов. URL: <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety/mezhdunarodnyj-opyt-pravovogo-regulirovaniya>
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
3. Ковбас І., Боднар С. Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної адміністрації. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 96–102.
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010%D0%BF?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B%D1%8C>
5. Ginsberg W.R. Federal Advisory Committees: An Overview. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40520.pdf> (date of access: 20.03.2021).
6. Study of Monopoly Power: The mobilization program – United States. Congress. House. Committee on the Judiciary. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=jRpQAQAAMAAJ&hl=uk&pg=GBS.PR16> (date of access: 20.03.2021).
7. Public health advisory committees. URL: <https://www.nice.org.uk/get-involved/meetings-in-public/public-health-advisory-committees> (date of access: 20.03.2021).
8. Migration Advisory Committee. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee/about> (date of access: 20.03.2021).

9. Daniel Floret, Paule Deutschb The French Technical Vaccination Committee. URL: https://www.nitagresource.org/sites/default/files/d9d108f05ec4bca1036d80da003cf0eefd6c8782_2.pdf (date of access: 20.03.2021).

10. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2014. Вип. 3. С. 357–368.

Ihor Kovbas, Ivan Toronchuk, Pavlo Krainii. Features of the interaction of public administration bodies with advisory bodies

The rapid development of civil institutions, which has been observed in democratic states since the second half of the XX century, stipulates the scientific community, current political elites and governments to reconsider the existing models of interaction between society and the state. The shift of the focus to the transfer of some powers from central and local authorities to various public institutions (advisory and consultative bodies, formed of citizens, scholars, etc.) encourages the revision of the existing opinions and views in terms of studying the models of their effective interaction, proper organization of public authorities, as well as in terms of determining their place in the field of providing public services. The main objective of such changes is to ensure the maximum opportunity for each person to be able to fully exercise his/her rights and freedoms, receive all necessary, high quality, basic administrative services, apply for such services, as well as actively participate in solving any urgent issues through public councils, advisory committees and commissions. The world experience of organizing the activities of governments, municipalities, public administration systems clearly shows a tendency to involve a large number of public opinion leaders and experts in certain spheres of public life with the aim of solving problems of various complexity. This means not only minimal or limited influence of public institutions on making important decisions. On the contrary, numerous Ukrainian and foreign scientists lay particular emphasis on the necessity to consolidate the administrative and legal status of specific advisory bodies, councils and committees. With their help, each interested person can become an equal participant in the implementation of public-legal partnership with the head of the state, minister or mayor. Therefore, the study of international experience in the organization and implementation of interaction between public authorities and civil society institutions is currently more important for our country than ever. The reforms regarding the identification of certain instruments of social interaction for decision-making on any issues of public life are carried out through public organizations and public councils by submitting electronic petitions, etc. However, taking into the account the fact that in Ukraine, new tools of interaction between the individual and the state, especially at the local level, are just acquiring their normative consolidation (thus reducing discussions to identifying the gaps in the legal regulation of such an interaction), it is interesting to outline the forms of interaction between public administration, municipalities and civil society in different countries.

Key words: public authority, administrative services, public councils, advisory committees.

