



Застереження до проекту Закону України «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254 від 23.10.2020)

О. О. Даниляк, к. н. держ. упр, головний консультант відділу розвитку політичної системи

Резюме

В аналітичній записці розглядаються нововведення, якими пропонується врегулювати на законодавчому рівні процедуру проведення між суб'єктами владних повноважень та заінтересованими сторонами публічних консультацій щодо формування та реалізації державної, регіональної політики, підготовки проектів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів. Звернуто увагу на недоліки законопроекту «Про публічні консультації», що на практиці можуть призвести як до ускладнення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, так і до дискредитації інституту публічних консультацій у суспільстві.

Висновки та рекомендації

У законопроекті «Про публічні консультації» від 23.10.2020р. (реєстр. №4254) у запропонованій редакції передбачене суттєве розширення форм участі громадян України в управлінні державними справами, що сприятиме підвищенню відкритості та прозорості процесу прийняття рішень на всіх рівнях влади. Разом із тим, законопроект має низку недоліків, які доцільно врахувати до його остаточного прийняття. Зокрема, окремі положення у нинішній редакції можуть призвести до низки негативних наслідків, а саме:

- надання можливостей іноземцям (у т.ч. громадянам держави-агресора безпосередньо або через підконтрольних їм суб'єктів господарювання чи організації) впливати на прийняття рішень суб'єктами владних повноважень;
- збереження суперечливої практики проведення публічних консультацій різними державними органами та органами місцевого самоврядування;
- неможливості впоратися з необхідністю проведення значної кількості публічних консультацій, що не підкріплене додатковими кадровими та фінансовими

ресурсами. Це, як наслідок, призведе до дискредитації інституту публічних консультацій у суспільстві;

- нерегульованості питань проведення публічних консультацій щодо законопроектів, внесених Президентом України та Кабінетом Міністрів України;
- затримки нормотворчого та законотворчого процесу суб'єктів владних повноважень;
- виникнення потенційних конфліктів між суб'єктами владних повноважень та заінтересованими сторонами, пропозиції яких не було враховано щодо відсутності/наявності порушення вимог закону при проведенні публічних консультацій.

Зважаючи на це, під час подальшої роботи над законопроектом «Про публічні консультації» варто врахувати зазначені нижче застереження.

Виклад основного матеріалу

У Верховній Раді України за ініціативою Кабінету Міністрів України було зареєстровано проект закону «Про публічні консультації» від 23.10.2020 р., номер реєстрації 4254 (далі – законопроект №4254).

Підтримуючи розширення форм участі громадян України в управлінні державними справами та необхідність їхнього врегулювання на законодавчому рівні, слід звернути увагу на застереження, які було б доцільно врахувати при подальшому доопрацюванні законопроекту.

I. Частина перша статті 1 законопроекту «Про публічні консультації» встановлює, що «під заінтересованими сторонами у цьому Законі розуміються 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, підприємницькі товариства, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, організації роботодавців, їх об'єднання, саморегульвні 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».

Такі формулювання на практиці можуть, наприклад, призвести до необхідності суб'єктам владних повноважень проводити публічні консультації з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, підготовки проектів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів із громадянами держави-агресора або підконтрольними їм юридичними особами (у т.ч суб'єктами господарювання чи організаціями).

Проте варто звернути увагу на те, що стаття 26 Конституції України, попри загальне закріплення однакових прав громадян України та іноземців й осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, водночас передбачає, що Конституцією та законами України встановлюються певні винятки.

Очевидним є те, що, наприклад, політичні права, як-то право бути обраним та обирати представників державної влади чи здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади в нашій країні, належить виключно Українському народу - громадянам України. Зважаючи на це, стаття 38 Конституції України встановлює, 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»**.

Виходячи із того, що публічні консультації з питань формування та реалізації державної, регіональної політики впливають на прийняття остаточного рішення (частина третя статті 3 законопроекту №4254) суб'єктами владних повноважень, вони є нічим іншим, як формою участі громадян України в управлінні державними справами.

II. Частинами п'ятою та сьомою статті 1 законопроекту №4254 пропонується наділити Президента України та місцеві ради дискреційними повноваженнями (на власний розсуд) встановлювати особливості проведення публічних консультацій щодо проектів їхніх актів. А частина п'ята прикінцевих та перехідних положень встановлює, що органи місцевого самоврядування протягом одного року з дня опублікування цього Закону мають затвердити свої порядки проведення публічних консультацій з урахуванням вимог цього Закону.

Це також може спричинити виникнення правових колізій між Законом України «Про публічні консультації» (який би мав комплексно врегулювати (уніфікувати) правила проведення всіма суб'єктами владних повноважень публічних консультацій), актами Президента України та рад усіх рівнів, що на власний розсуд встановлюватимуть свої особливості проведення публічних консультацій.

Таким чином на практиці це може призвести до узаконення проблеми *«формування суперечливої практики правозастосування державними органами та органами місцевого самоврядування щодо проведення публічних консультацій»*, яку, згідно з пояснювальною запискою, цей законопроект мав би розв'язати.

III. Частиною четвертою статті 1 законопроекту №4254 передбачається, що *«публічні консультації щодо **проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, проводяться відповідно до вимог цього Закону з особливостями, визначеними Регламентом Верховної Ради України»**¹*. Таким чином законопроектом не пропонується врегулювати питання щодо проведення публічних консультацій щодо законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи – Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Ці законопроекти не відносяться до проектів актів Президента України та Кабінету Міністрів України (згадуються у частинах п'ятої та шостої статті 1 цього законопроекту), оскільки відповідно до частини третьої статті 106 та частини

¹ Ці особливості, відповідно до прикінцевих та перехідних положень законопроекту, полягають у тому, що організацію та проведення таких консультацій здійснює Апарат Верховної Ради України.

першої статті 117 Конституції України, актами Президента України є укази та розпорядження, а актами КМУ є постанови та розпорядження.

Зважаючи на це, з тексту законопроекту не зрозуміло, на якому етапі потрібно проводити публічні консультації щодо таких законопроектів, адже вони розробляються та узгоджуються як в Офісі Президента України, так і на рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що координуються через відповідних членів Кабінету Міністрів України.

Від цього залежить не тільки кількість необхідних публічних консультацій, але й час та ресурси (кадрові, фінансові, організаційні), витрачені на їх підготовку та проведення, обробку та аналіз пропозицій від заінтересованих сторін (особливо у випадках внесення декількох альтернативних або/та значних за обсягом законопроектів).

IV. Частиною сьомою статті 2 законопроекту №4254 пропонується визначити, що *«Положення цього Закону не поширюються на правовідносини, що регулюються Бюджетним кодексом України»*. Проте пункт 4 частини першої статті 10 цього законопроекту передбачає необхідність проведення публічного обговорення, *«якщо обговорюваний проект акта: стосується питань фінансування та правового статусу, надання пільг чи встановлення обмежень для об'єднань громадян, громадських спілок, інших невідприємницьких товариств»*.

Таким чином, у зазначених положеннях статті 2 та 10 законопроекту «Про публічні консультації» наявна колізія, яка на практиці може призвести до різного трактування цих положень суб'єктами владних повноважень.

V. Законопроект №4254 містить низку новел, які призведуть до затримки нормотворчого та законотворчого процесу. Так, частина перша статті 17 передбачає, що *«розгляд проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, відкладається до проведення таких консультацій»*, а частина третя статті 14 встановлює, що *«доопрацьований за результатами проведення публічних консультацій проект акта суб'єкт владних повноважень в обов'язковому порядку оприлюднює на онлайн-платформі для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства та на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень не пізніше 30 робочих днів після дня завершення публічних консультацій»*. Водночас із тексту законопроекту не зрозуміло, чи може суб'єкт владних повноважень підписувати/приймати акти до оприлюднення їх на онлайн-платформі і чи може прийнятий (наприклад, внаслідок голосування парламентом поправок до законопроекту у другому читанні) акт відрізнитися від доопрацьованої за результатами проведення публічних консультацій версії?

VI. Частина друга статті 17 законопроекту №4254 передбачає, 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»*. Проте з тексту законопроекту не можна встановити, що вважатиметься «порушенням вимог»

(наприклад, чи є порушенням вимог ситуації, описані в попередньому абзаці), і хто буде визначати, чи відбулись «порушення вимог» закону. Очевидно, що суб'єкт владних повноважень (чи структурні підрозділи, що забезпечують проведення публічних консультацій) у своїх діях не вбачатимуть порушень. З іншого боку, заінтересовані сторони, пропозиції яких не було враховано, будуть вважати, що суб'єкт владних повноважень порушив вимоги щодо проведення публічних консультацій.

VII. Конституцією України не передбачено проведення публічних консультацій як обов'язкової умови прийняття нормативно-правових актів. Таким чином нововведення можуть розглядатися як обмеження конституційних повноважень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Ураховуючи викладене, більш доцільно, на наш погляд, було б комплексне унормування питання шляхом розроблення та прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти».