

НОВЕЛИ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ»

(законопроект №4254 від 23 жовтня 2020 року,
прийнятий 20 червня 2024 року).

Що таке публічні консультації (ПК)?

- участь заінтересованих сторін у підготовці та ухваленні рішень суб'єктами владних повноважень шляхом подання ними пропозицій,
- це етап формування чи реалізації державної політики, вирішення питання місцевого значення, у ході якого орган влади збирає та опрацьовує пропозиції заінтересованих сторін щодо предмета публічної консультації та оприлюднює результати аналізу таких пропозицій.

Навіщо потрібен Закон?

- для забезпечення реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування,
- для прийняття якісних, легітимних і виважених рішень органами влади на основі вивчення потреб, інтересів заінтересованих сторін, отриманих інноваційних ідей і пропозицій,
- для підвищення прозорості ухвалення рішень
- для досягнення консенсусу
- для запровадження єдиних стандартів ухвалення рішень суб'єктами владних повноважень із обов'язковим залученням заінтересованих сторін.

Новели законопроекту – що змінює законопроект?

- визначає **єдині правила** проведення публічних консультацій на всіх етапах формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення шляхом підготовки проектів програмних документів, нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів,
- закріплює **принципи** проведення публічних консультацій: участі та відкритості, прозорості, доступності, підзвітності, дієвості, пропорційності,
- передбачає **обов'язковість проведення публічних консультацій**, що, зокрема, включає звітування про:
 - заходи, проведені в рамках публічних консультацій,
 - пропозиції, що надійшли до суб'єкта проведення публічних консультацій за результатами цих консультацій,
 - врахування або відхилення пропозицій з обґрунтуванням прийнятого рішення,
- передбачає **рівноправну участь та доступність** до публічних консультацій соціально незахищених груп,
- передбачає наявність **онлайн-платформи** для проведення ПК,
- визначає особливості проведення електронних консультацій, консультацій у формі публічного обговорення та адресних консультацій,
- встановлює **строки** проведення публічних консультацій,
- передбачено порядок подання пропозицій під час проведення ПК.

Законопроект не поширюється на правовідносини:

- щодо проведення виборів та референдумів,
- щодо внесення місцевої ініціативи, проведення громадських слухань, загальних зборів громадян,
- щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України,
- щодо забезпечення здійснення зовнішньої політики,
- що регулюються Бюджетним кодексом України,
- щодо підготовки проектів актів:
 - індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру,
 - про діяльність дорадчих органів,
 - про утворення та припинення державних органів, органів місцевого самоврядування,
 - ЦВК з питань організації підготовки та проведення виборів і референдумів,
 - пов'язаних з підписанням міжнародних договорів,
 - щодо надання гуманітарної допомоги іноземним державам у зв'язку з ліквідацією наслідків стихійного лиха,
 - у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг,
 - що містять директиви, вказівки і технічні завдання для участі делегацій України, державних органів у заходах міжнародного характеру,
- щодо підготовки проектів актів у частині положень, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Хто проводить ПК?

Суб'єкт проведення ПК:

- народний депутат України;
- комітет Верховної Ради України;
- Кабінет Міністрів України; міністерство, інший центральний орган виконавчої влади; місцевий орган виконавчої влади;
- орган влади Автономної Республіки Крим;
- орган місцевого самоврядування;
- державний колегіальний орган, що забезпечує формування та/або реалізує державну політику;
- Національний банк України;
- інший державний орган під час виконання ним владних управлінських функцій відповідно до закону;
- підприємство, установа, організація, саморегульована організація під час виконання ними визначених законом владних повноважень.

Забезпечують: структурні підрозділи або уповноважені особи, Апарат ВРУ, Секретаріат КМУ

Хто бере участь у ПК?

Заінтересована сторона – особа (особи), на яку вплине прийняття рішення, інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення, а також інші особи, які виявили бажання брати участь у ПК:

- громадяни 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,
- саморегульовані організації,

Порядок проведення ПК суб'єктом проведення ПК

- складення плану проведення ПК
- складення консультаційного документа, який містить:
 - найменування суб'єкта проведення ПК,
 - опис проблеми, яка потребує розв'язання, та альтернативні варіанти її розв'язання, обґрунтування варіанта, який пропонується обрати,
 - перелік заінтересованих сторін та інформацію про можливий вплив на них у разі прийняття відповідного рішення
 - перелік форм та строків проведення ПК, час та місце їх проведення
 - електронну (поштову) адресу або посилання на сторінку онлайн-платформи для ПК та/або офіційного веб-сайту суб'єкта проведення ПК, де здійснюється проведення ПК, інформацію про строк і порядок подання пропозицій
 - прізвище, ім'я уповноваженої особи суб'єкта проведення ПК, відповідальної за проведення консультацій, контактну інформацію
 - строк і спосіб оприлюднення звіту про проведення ПК.
- оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для ПК та/або на власному офіційному веб-сайті, на стендах оголошень – початок проведення ПК
- інформування заінтересованих сторін про проведення ПК
- проведення заходів в рамках ПК
- оприлюднення пропозицій, отриманих під час ПК, на онлайн-платформі для ПК та/або на власному офіційному веб-сайті
- аналіз пропозицій
- складання та оприлюднення звіту про результати проведення ПК, доопрацьований проект акту на онлайн-платформі та/або на власному офіційному веб-сайті.

Форми проведення ПК

- електронні консультації – онлайн-платформа, офіційний веб-сайт суб'єкта проведення ПК – обов'язкова форма
- публічне обговорення - публічні заходи (круглі столи, слухання, конференції, фокус-групи, зустрічі, інтернет-, відеоконференції)
- адресні консультації - надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документа, опитування, анкетування

Публічне обговорення – проводиться обов'язково, якщо обговорюваний проект акту:

- стосується конституційних прав, свобод та обов'язків громадян,
- стосується інтересів територіальних громад, здійснення повноважень ОМС,
- запроваджує нове правове регулювання,
- стосується питань фінансування та правового статусу, надання пільг чи встановлення обмежень для організацій громадянського суспільства,
- визначає стратегічні цілі у відповідній сфері державної політики, вирішення питань місцевого значення,
- впливає на стан навколишнього природного середовища,
- потребує такого обговорення в інших випадках за рішенням суб'єкта проведення ПК.

Публічне обговорення - проводиться обов'язково ОМС щодо питань:

- делегування повноважень ОМС,
- надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання,
- проекту стратегічного плану розвитку територіальної громади та змін до нього,

- символики територіальної громади.

Строк проведення ПК – не менше 15 робочих днів

Наслідки порушення порядку проведення ПК

- Розгляд та прийняття проектів актів, щодо яких не було проведено ПК, відкладається до завершення проведення таких консультацій.
- Прийняття акта без проведення ПК, порушення встановленого цим Законом порядку проведення публічних консультацій може бути підставою для його скасування або визнання його нечинним судом.

Переваги ПК:

- **Прозорість.** Публічні консультації підвищують прозорість у розробці рішень як через забезпечення можливості долучитись до самого процесу, так і через вчасне надання інформації, яка стосується предмету консультацій.
- **Додана вартість:** учасники публічних консультацій, які в т. ч. є представниками різних професійних спільнот, є важливим джерелом інформації та ідей, а відтак їхній попередній досвід і знання можуть створювати цінність у процесі розробки рішень, підвищуючи їхню якість.
- **Формування взаємозв'язків:** публічні консультації дають громадянам змогу відчувати власну залученість у процес вироблення рішень та створюють можливість впливу на органи влади.
- **Дотримання прийнятих рішень та норм:** публічні консультації є одним зі способів досягнення консенсусу при розробці рішень чи політик. Залучення громадян та груп інтересів дозволяє знизити ризик несприйняття громадянами запроваджених змін чи реформ і створює передумови для кращого впровадження прийнятих рішень через соціальне прийняття змін, що були розроблені у діалозі із громадськістю.
- **Підвищення громадської обізнаності:** публічні консультації є також освітнім інструментом, адже дозволяють громадянам більше дізнатися про політики, що розробляються, а також про сам процес прийняття рішень у державних інституціях, включно з обмеженнями та нормами, які повинні бути дотримані.
- **Передбачуваність впливу рішень:** проведення консультацій важливе для передбачення впливу рішень на різні групи інтересів, визначення потенційних наслідків та, при потребі, розробки альтернативних варіантів рішень.
- **Управління конфліктами:** консультації є механізмом, який дозволяє виявити можливі конфлікти та вжити заходів для їх мінімізації на ранніх етапах розробки рішень. Залучення громадськості у процес обговорення є способом узгодження інтересів різних груп населення та формування культури компромісу.

Позиції заінтересованих осіб

Асоціація міст України висловила низку зауважень до запропонованого проекту закону, зокрема:

- законопроект не враховує особливості здійснення місцевого самоврядування як однієї з форм прямої демократії, яка здійснюється і через представницький орган (депутата як представника громади) і безпосередньо територіальною громадою. При цьому Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вже містить форми публічних консультацій, зокрема: громадські слухання, загальні збори, місцеві ініціативи;
- проект закону створює правові колізії та суперечності з іншими законами України, які передбачають механізми публічних консультацій/обговорень: Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Закон України «Про містобудівну діяльність», Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». Пропонується з процесу публічних консультацій виключити акти індивідуальної дії, організаційно-розпорядчі та інші акти.

Отже для проведення консультацій залишаються лише нормативно-правові акти, які практично всі підпадають під регуляторну процедуру проходження такого акту;

- проєкт закону не враховує особливості прийняття державного та місцевих бюджетів, процедур проходження бюджетного процесу, публічних обговорень, передбачених Бюджетним кодексом України;
- проєкт закону створює умови підміни положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо проведення консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» передбачає обов'язкові спеціальні консультації органів державної влади зі всеукраїнськими асоціаціями та власне з органами місцевого самоврядування з питань функціонування місцевого самоврядування і наділяє асоціації більш ширшими правами у порівнянні з проєктом закону.

Вплив на місцеве самоврядування:

- Порядок організації проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування визначається відповідною місцевою радою.
- Законопроект до заінтересованих осіб – осіб, на яких вплине прийняття рішення, інших осіб, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується рішення, відносить також і асоціації органів місцевого самоврядування.
- Орган місцевого самоврядування зобов'язаний скласти та оприлюднити консультаційний документ, зокрема, шляхом його розміщення на стендах оголошень, доступних для членів територіальної громади.
- Публічні консультації органами місцевого самоврядування не проводяться менш ніж за 15 днів до початку виборчого процесу чергових, позачергових або повторних місцевих виборів та під час виборчого процесу таких виборів.
- Законопроект передбачає, що така форма публічних консультацій, як публічне обговорення, проводиться, обов'язково разом з електронними консультаціями, органами державної влади, якщо обговорюваний проєкт акту:
 - стосується інтересів територіальних громад, здійснення повноважень органів місцевого самоврядування;
 - стосується питань фінансування та правового статусу, надання пільг чи встановлення обмежень для асоціацій органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення;
 - визначає стратегічні цілі, пріоритети і завдання у вирішенні питань місцевого значення (зокрема у проєктах державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішеннях стосовно їх виконання);
- Публічне обговорення проводиться обов'язково органами місцевого самоврядування щодо питань:
 - делегування повноважень ОМС,
 - надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання,
 - проєкту стратегічного плану розвитку територіальної громади та змін до нього,
 - символіки територіальної громади.
- Проведення публічних консультацій забезпечують структурні підрозділи або уповноважені особи суб'єктів проведення публічних консультацій, що відповідають за питання формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, розробляють проєкти актів.

Позиція команди ГОВЕРЛА

Команда ГОВЕРЛА в цілому підтримує даний законопроект, оскільки він спрямований на підвищення якості, легітиміацію та виваженість ухвалених рішень органами місцевого самоврядування шляхом вивчення потреб, інтересів різних заінтересованих сторін, а також

отримання ідей, пропозицій, інноваційних підходів для вирішення проблемних питань у різних сферах вирішення питань місцевого значення.

Разом з тим, слід звернути увагу на деякі аспекти, які можуть викликати реалізацію певних норм на практиці:

- Викликає застереження існування у законопроекті дискреційної, а не імперативної норми щодо проведення публічних консультацій народними депутатами України: народний депутат може, а не зобов'язаний проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд Верховної Ради України. Публічні консультації після реєстрації законопроектів можуть проводити комітети ВРУ. Для комітетів ВРУ, як і для Комітетів проведення публічних консультацій є також правом, а не обов'язком.
- Законопроект прирівняв асоціації органів місцевого самоврядування до інших заінтересованих осіб. Вважаємо, що це не зовсім узгоджується з положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та нормами Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який передбачає обов'язкові спеціальні консультації органів державної влади як з всеукраїнськими асоціаціями, так і органами місцевого самоврядування. Вважаємо, що асоціації мають бути спеціальним суб'єктом у публічних консультаціях, а тому мають бути наділені більш ширшими правами у порівнянні з іншими заінтересованими особами.
- Для ефективного впровадження запропонованих норм, необхідно розробити інструменти його функціонування на практиці, зокрема на рівні місцевого самоврядування.