

**Віхляєв Михайло Юрійович** –  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного  
та трудового права Запорізького  
національного університету

## ГРОМАДСЬКІ РАДИ ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ТА РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

*Розглянуто нормативно-правове регулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади України як форми участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики.*

**Ключові слова:** громадські ради; громадські об'єднання; органи виконавчої влади; громадськість; державна політика.

*Рассмотрено нормативно-правовое регулирование деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Украины как формы участия общественных объединений в формировании и реализации государственной политики.*

**Ключевые слова:** общественные советы; общественные объединения; органы исполнительной власти; общественность; государственная политика.

*Normative-legal regulation of activity of public councils at the executive bodies of Ukraine as a form of participation of public associations in the development and implementation of state policy is considered.*

**Keywords:** public councils; public associations; executive bodies; the public; state policy.

З умов подальшого розвитку України як демократичної та соціальної держави особливої актуальності набувають питання необхідності вдосконалення або створення нормативно-правового підґрунтя впровадження різноманітних форм участі громадськості в публічному адмініструванні. Така участь представників громадськості у формуванні державної політики сприяє підвищенню рівня ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, індикатором якої є рівень задоволення громадськості рішеннями та діяльністю публічної адміністрації, яка враховує думку громадськості, забезпечуючи її добробут та благополуччя. Участь представників громадських об'єднань у діяльності громадських рад є наглядним прикладом правовідносин, у яких громадські об'єднання реалізують свою активну адміністративну правосуб'єктність, тобто виступають не об'єктом адміністративно-правового регулювання, а активно взаємодіють з органами публічної адміністрації, впливаючи на їх діяльність.

Метою статті є необхідність розгляду нормативно-правового регулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади України як форми участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики.

У вітчизняній юридичній науці питанням дослідженню діяльності громадських об'єднань України приділяли увагу вчені – представники різних наукових юридичних спеціальностей: Л. І. Адашис, Н. В. Богашева, С. Г. Братель, О. М. Вашук, Н. П. Гаєва, О. В. Гейда, С. Ф. Денисюк, Є. Є. Додіна, Л. О. Ємець, В. С. Журавський, В. А. Завгородній, В. І. Кафарський, В. М. Короленко, В. М. Кравчук, О. І. Лисяк, В. Ф. Піддубна, В. І. Полевий, І. Т. Темех, О. Б. Федоровська, Н. А. Циганчук, В. О. Чепурнов та ін. Проте питання провідної ролі громадських об'єднань у діяльності громадських рад при органах виконавчої влади належним чином не досліджено.

Процес створення громадських рад при органах виконавчої влади в Україні був достатньо тривалим. Так, їх створення передбачалося ще Постановою Кабінету Міністрів України “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 26 листопада 2009 р. № 1302 [1]. Проте Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085 вніс у процес створення громадських рад певні корективи: створення громадських рад при більшості міністерств та інших центральних органах виконавчої влади передбачалося дещо пізніше [2].

3 листопада 2010 р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996, якою було передбачено проведення протягом трьох місяців установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечення їх функціонування [3].

На виконання вимог вказаної постанови, згідно із загальнонаціональним звітом з моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади, підготовленим Українським незалежним центром політичних досліджень, вже станом на 1 жовтня 2011 р. було сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних (тобто 93 %), а саме:

9 – на рівні міністерств;

28 – на рівні центральних органів виконавчої влади;

27 – на рівні обласних державних адміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

487 – на рівні районних державних адміністрацій;

14 – на рівні районних державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі [4].

Сьогодні, за даними досить потужного інформаційного порталу – офіційного сайту громадських рад України, вже розпочали свою діяльність громадські ради другого скликання [5].

Ураховуючи беззаперечно важливу роль, яка, відповідно до чинного законодавства, покладається на громадські ради при органах виконавчої влади та представників громадських об'єднань зокрема, що входять до їх складу, в механізмі забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики доцільно визначити правовий статус цих відносно нових для вітчизняної практики публічного адміністрування утворень та ступінь участі у їх діяльності представників громадських об'єднань.

Відповідно до п. 1 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 містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого вищевказаною Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Типове положення), громадська рада при органах виконавчої влади є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Відповідно до п. 3 Типового положення, основними завданнями громадської ради є:

створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;

сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Повноваження громадських рад при органах виконавчої влади закріплені у п. 4 Типового положення. На основі проведеного аналізу вказаних нормативних положень варто виділити такі функції громадських рад:

представницька – забезпечення представництва інтересів громадськості у відносинах з органами виконавчої влади з різноманітних питань для прийняття ними ефективних та позитивних рішень, які сприяють благополуччю держави або певного регіону;

консультативна – підготовка та надання органу виконавчої влади, при якому утворені громадські ради, пропозицій щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, а також щодо орієнтовного плану їх проведення;

контрольна – проведення громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а також здійснення громадського контролю за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

нормотворча – участь громадських рад у нормотворчому процесі шляхом надання пропозицій органам виконавчої влади щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

комунікативна – забезпечення діалогу між органами виконавчої влади та громадськістю завдяки узагальненню та наданню вказаним органам інформації про пропозиції громадських об'єднань щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

організаційна – організація публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

інформаційна – підготовка й оприлюднення щорічного звіту громадськими радами про свою діяльність, а також інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

захисна – інформування органів виконавчої влади про протиправні дії, внаслідок яких порушуються права громадян та їхніх об'єднань, з метою оперативного вирішення вказаних проблем.

Система діючих на нинішньому етапі громадських рад є достатньо розгалуженою, тому варто здійснити їх класифікацію за критерієм органу, при якому функціонує громадська рада:

громадські ради при міністерствах (наприклад, діючі сьогодні громадські ради при Міністерстві внутрішніх справ України, Міністерстві закордонних справ України);

громадські ради при центральних органах виконавчої влади (наприклад, громадська рада при Державній митній службі України);

громадські ради при обласних державних адміністраціях (включаючи громадські ради при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях) (наприклад, громадська рада при Запорізькій обласній державній адміністрації, Львівській обласній державній адміністрації);

громадські ради при районних державних адміністраціях (включаючи громадські ради при районних державних адміністраціях у містах Києві та Севастополі) (наприклад, громадська рада при Броварській районній державній адміністрації (Київська область), при Веселівській районній державній адміністрації (Запорізька область), при Галицькій районній державній адміністрації (Івано-Франківська область)).

У системі громадських рад функціонує також Рада голів громадських рад при органах виконавчої влади, яка відповідно до п. 1 Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від

20 червня 2012 р. № 658, є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою налагодження взаємодії між Кабінетом Міністрів України та громадськими радами при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях [7]. До її складу входять заступник керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України (голова Ради), перший заступник Міністра юстиції, перший заступник Голови Нацдержслужби, перший заступник Голови Держкомтелерадіо, голови громадських рад при органах виконавчої влади (за згодою), заступник директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України (секретар Ради) [8]. За характером функцій, які виконує цей орган, та за його складом Рада голів громадських рад при органах виконавчої влади не можна включити до системи громадських рад, розглянутої вище, проте її значення в механізмі забезпечення функціонування вказаних органів, відповідно до функціональних прав та обов'язків, закріплених за нею вищезгаданим положенням, є значним.

Відповідно до п. 6 Типового положення, до складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України (тобто інститутів громадянського суспільства).

Вказана норма є недосконалою, оскільки не визначає чіткий перелік громадських утворень, які можуть входити до складу громадських рад при органах виконавчої влади, а також містить низку суперечливих положень. Наприклад, представники недержавних засобів масових інформації можуть бути членами громадських рад, проте переважна більшість з них зареєстрована як суб'єкти підприємницької діяльності, тому їх не можна відносити до невідприємницьких товариств і установ. Відповідно до чинного законодавства, до невідприємницьких товариств належать кредитні спілки, виробничі кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, які створюються як шляхом об'єднання фізичних осіб, так і їхнього майна. У зв'язку з цим, виникає питання, чи варто вважати їх інститутами громадського суспільства та надавати їм право представляти інтереси громадськості всієї держави або окремого регіону.

До неприбуткових товариств також належать політичні партії в Україні, які, беззаперечно, є інститутом громадського суспільства, проте аналіз складу сучасних громадських рад свідчить, що представники політичних партій до них не входять при відсутності такої заборони на рівні законодавства. Цей факт варто вважати суттєвим недоліком діяльності сучасних громадських рад, оскільки участь політичних партій у

вказаній діяльності як досить активних громадських об'єднань, які мають за мету отримати політичну владу, має сприяти розвитку вказаної діяльності, участь в якій для маловідомих політичних партій може стати досить ефективним способом демонстрації їхньої реальної активності поза виборчим процесом.

Суттєвим недоліком як Типового положення, так загалом чинного законодавства України у сфері діяльності громадських об'єднань варто вважати відсутність єдиного терміна для позначення різноманітних утворень, у які добровільно задля досягнення спільної мети неприбуткового характеру об'єднуються фізичні або юридичні особи. У чинному законодавстві та юридичній науці з вказаною метою використовується значна кількість термінів: громадські формування, неприбуткові організації, неурядові організації, громадські об'єднання, некомерційні організації, недержавні організації, об'єднання громадян, третій сектор. Типове положення пропонує використовувати ще один термін, а саме – інститути громадського суспільства. Чітке визначення та розуміння переліку громадських утворень, які входять до його складу, відсутні. З метою вирішення вказаної проблеми варто на рівні Закону України “Про громадські об'єднання” від 22 березня 2012 р., інших підзаконних актів у цій сфері, у тому числі й на рівні Типового положення, забезпечити використання єдиного терміна для позначення всіх неурядових добровільних громадських утворень неприбуткового характеру. Для вирішення вказаного питання варто використовувати термін “громадські об'єднання”. У зв'язку з цим, до п. 6 Типового положення варто внести зміни, передбачивши, що склад громадських рад формують громадські об'єднання та недержавні засоби масової інформації, відмовившись від використання терміна “інститути громадського суспільства”. При цьому в загальних положеннях Закону України “Про громадські об'єднання” варто передбачити норму, яка б визначала три види громадських об'єднань в Україні: політичні партії, громадські організації, інші громадські об'єднання, статус яких визначений спеціальними законами (професійні спілки, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, творчі спілки, окремі види релігійних організацій, організації роботодавців, благодійні товариства, торгово-промислові палати, Товариство Червоного Хреста України). Вказані зміни сприятимуть чіткому усвідомленню переліку організацій, представники яких можуть входити до складу громадських рад, що стане одним з чинників підвищення рівня ефективності діяльності останніх.

Таким чином, на громадські ради при органах виконавчої влади, згідно із чинним законодавством, покладено виконання беззаперечно важливого завдання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Проте нагальною є потреба підвищення ефективності їх діяльності, оскільки переважна більшість створених громадських рад в Україні є надзвичайно пасивними, при цьому чинником

вказаної пасивності є і органи виконавчої влади, які не звертають належної уваги на необхідність активізації діяльності громадських рад, і самі громадські об'єднання, представники яких входять до складу громадських рад лише з метою підвищення власного іміджу або покращення репутації їхніх громадських об'єднань, однак їхня діяльність у радах завершується вже на стадії вступу. Вказана проблема потребує комплексного вирішення, розроблення та впровадження програми розвитку діяльності громадських об'єднань як провідних представників громадськості у взаємодії з органами публічної адміністрації, яка буде потребувати вдосконалення нормативно-правової бази, яке повинно відбуватись обов'язково з урахуванням зазначених вище пропозицій щодо внесення змін до Закону України "Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 р. та до Типового положення.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2009 р. № 1302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF>.

2. Гаталяк Т. Громадські ради: історія створення, реальний стан речей, проблеми та перспективи : текст доповіді під час Круглого столу "Створення та налагодження роботи громадських рад при органах виконавчої влади" від 14 квіт. 2011 р. / Тарас Гаталяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://gromrady.org.ua/2011/04/hromadski-rady-istoriya-stvorenniya-realnyj-stan-rechej-problemy-ta-perspektyvy/>.

3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print1289287029742995>.

4. Громадські ради в цифрах : загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/monitoring-CC2011.pdf>.

5. Портал громадських рад України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://gromrady.org.ua/2011/04/hromadski-rady-istoriya-stvorenniya-realnyj-stan-rechej-problemy-ta-perspektyvy/>.

6. 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 містах Києві та Севастополі державній адміністрації : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print-1289287029742995>.

7. Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 658 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws-/show/658-2012-%D0%BF>.

8. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 658. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws-/show/658-2012-%D0%BF>.