

УДК 342.553(477)

С. В. Циц,  
кандидат наук з державного управління, начальник юридичного відділу апарату  
Хмельницької обласної державної адміністрації

## ГРОМАДСЬКА РАДА — КЛЮЧОВИЙ СУБ'ЄКТ ДІАЛОГУ ГРОМАДСЬКОСТІ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

S. V. Tsyts,  
candidate of sciences from public administration, head of the legal Department of the Khmelnytsky Regional State Administration  
PUBLIC COUNCIL — A KEY SUBJECT OF PUBLIC DIALOGUE WITH PUBLIC AUTHORITIES

**У статті проведено загальний аналіз формування та діяльності громадських рад при органах державної влади. Визначено основні завдання та функції, які виконують досліджувані консультативно-дорадчі органи. Відображено приклади формування діалогу громадських рад з органами державної влади. Окреслено проблеми функціонального та законодавчого врегулювання діяльності громадських рад.**

**This article presents a general analysis of the formation and activity of councils in the state. The main tasks and functions performed by investigating advisory bodies are outlined. Examples of the formation of community councils dialogue with public authorities are displayed. The problems of functional and legislative regulation of public councils are discussed.**

*Ключові слова: громадські ради, органи державної влади, завдання, функції, співпраця, проблеми функціонування.*

*Key words: community councils, authorities, tasks, functions, cooperation, functioning problems.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У умовах сучасних викликів демократизації суспільного життя та формування державної політики на підставі спільних зусиль громадськості та органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування виникає потреба у перегляді пріоритетів розвитку громадянського суспільства.

Підтвердженням цього є те, що кількість суб'єктів громадянського суспільства як в Україні в цілому, так і на регіональному рівні постійно зростає, проте їх роль у суспільно-політичних процесах є незначною.

Разом з тим, серед позитивних практик розвитку означеної сфери слід відмітити традиційні форми взаємодії місцевих органів влади з інститутами громадянського суспільства. Така співпраця здійснюється в рамках діяльності громадських рад, головною метою яких є сприяння формуванню і реалізації ефективної політики з питань соціально-економічного та суспільно-політичного життя регіону.

Однак, залишається ряд актуальних проблем, які перешкоджають налагодженню дієвого соціального партнерства та діалогу, а саме: відсутність чітких механізмів реалізації поставленої мети функціонування громадських рад і гарантій їх діяльності; недостатнє зацікавлення громадськості у питаннях державної політики, що обумовлено низькою ефективністю проведення заходів з інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення щодо курсу соціально-економічних реформ та соціальних ініціатив Президента України.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На науково-методичному рівні існує низка конструктивних розробок взаємодії суб'єктів діяльності у вирі-

шенні окремих прикладних проблем у державному управлінні. Так, у працях Н. Нижник і В. Токовенко розглядається взаємодія гілок влади; В. Візхир і Н. Ковалішина вивчають взаємодію однієї з гілок влади з громадськими організаціями в окремих аспектах; у роботах І. Ібрагімової, В. Надраги, Н. Піроженко, А. Стойки, О. Тинкован, О. Хуснутдінова та С. Хаджирадевої аналізується взаємодія державних органів та інститутів громадянського суспільства у вирішенні окремих соціальних проблем, а Т. Бутирська та О. Якубовський розглядають процес взаємодії державної влади й громадянського суспільства з позицій системного підходу.

Проте комплексний аналіз діяльності громадських рад як суб'єктів розвитку громадянського суспільства та їх взаємодія з органами державної влади ще залишається поза увагою науковців.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті — здійснення загальної характеристики функціонування громадської ради як ключового суб'єкта взаємодії громадськості з органами державної влади.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ідея створення громадських рад як консультативно-дорадчих органів не нова, і де-юре вона започаткована ще у 2004 році постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [1]. Громадські ради утворювалися як комунікаційно-експертні майданчики для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Однак, практика показала, що їх діяльність

у переважній більшості була малоефективною. Це обумовлювалося процедурою формування громадських рад (призначення членів ради здійснювалося за рішенням керівника органу державної влади). Громадська рада фактично виконувала експертну функцію або діяла як інструмент легалізації рішення органу влади.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [2] зобов'язано органи виконавчої влади утворити громадські ради вже як виборні колегіальні органи. Вимогу підзаконного нормативно-правового акту щодо формування громадських рад шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї чвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій виконати не вдалося.

3 листопада 2010 року за № 996 Кабінет Міністрів України ухвалив нову постанову "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [3]. Постановою зобов'язано всі органи виконавчої влади у тримісячний термін створити нові громадські ради як виборні консультативно-дорадчі органи. Документом враховано більшість недоліків обох попередніх систем творення громадських рад та запропоновано алгоритм їх формування як виборних органів на принципах високої самоорганізації інститутів громадянського суспільства. Інститутам громадянського суспільства надано право вільно делегувати кандидатів до громадських рад, самостійно визначати кількісний склад рад та обирати їх особистий склад.

Громадські ради викликали інтерес абсолютно різних інститутів громадянського суспільства: від "традиційних" громадських організацій (правозахисних, екологічних, молодіжних, сервісних, аналітичних центрів) до бізнесових асоціацій, релігійних організацій, профспілок та навіть недержавних пенсійних фондів. Цікаво, що до складу громадських рад увійшли не тільки організації, які опікуються суспільно значущими питаннями, але й організації вузькогрупових інтересів [4, с. 5]. Завдяки процесам формування громадських рад різні сектори громадянського суспільства вперше зійшлися на єдиному діалоговому майданчику і почали процес вироблення спільних позицій.

Однак, на етапі створення досліджуваних консультативно-дорадчих органів були непоодинокі випадки порушень, а саме:

- необгрунтоване недопущення ініціативними групами делегатів інститутів громадянського суспільства до участі в установчих зборах;
- перенесення ініціативними групами часу проведення установчих зборів без повідомлення про це всіх учасників зборів;
- встановлення ініціативними групами додаткових, прямо не передбачених законодавством, критеріїв для участі делегатів інститутів громадянського суспільства в установчих зборах;
- маніпуляція результатами волевиявлення представників інститутів громадянського суспільства під час установчих зборів;
- відмова керівництва органів виконавчої влади затверджувати склад належним чином сформованих громадських рад [4, с. 6].

Основними завданнями громадських рад є створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади; сприяння впровадженню органами державної влади суспільно значимих громадських ініціатив.

Функції громадських рад мають відносну самостійність, а також координаційний характер. Можна виділити наступні функції:

- експертна — надання органу влади обов'язкових для розгляду пропозицій щодо підготовки нормативно-правових актів;
- комунікативна — інформування громадськості про свою діяльність (зокрема, про прийняті рішення та їх виконання); організація публічних заходів для обговорення актуальних питань, що стосуються регіону та держави в цілому;
- контролююча — проведення відповідно до законодавства громадської експертизи проектів нормативно-правових актів;
- консультативна — підготовка та надання органу влади пропозицій щодо організації консультацій з громадськістю.

Взаємодія громадських рад з органами виконавчої влади відбувається на основі таких принципів, як: співпраця (проведення консультацій з громадськістю; аналіз проектів рішень та підготовка рекомендацій громадської ради органу виконавчої влади); відкритість у діяльності; взаємовідповідальність та соціальне партнерство.

Кінцевими результатами діяльності громадських рад можуть бути: консолідована думка громадськості; проекти владних документів; аргументована публічна позиція; незалежна оцінка діяльності органу державної влади, посадової особи; рекомендації управлінцям щодо покращення їх роботи тощо [5, с. 7].

Створені при обласних державних адміністраціях громадські ради активно приступили до виконання поставлених перед ними завдань. Зокрема, громадською радою при Рівненській обласній державній адміністрації обговорено проект Програми сприяння розвитку громадянського суспільства "Західна брама: регіональний вектор взаємодії громадянського суспільства та влади Рівненщини на період 2012—2016 років" [6, с. 28]. Громадською радою при Одеській обласній державній адміністрації подано пропозиції до розвитку міста Одеси до 2013 року, Програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2012—2015 роки; проаналізовано реалізацію обласної програми "Народний бюджет", а також Стратегію Європейського Союзу стосовно Дунайського регіону [7, с. 31].

Окрім того, громадські ради долучилися до консультацій з громадськістю щодо нової редакції Трудового, Податкового кодексів України; вирішення проблем забезпечення постійним житлом військовослужбовців; забруднення навколишнього природного середовища; реформування системи екстреної та швидкої медичної допомоги; земельних відносин; впровадження електронного земельного кадастру; оптимізації мережі соціально-культурних закладів; залучення інвестиційних коштів у житлово-комунальне господарство; поглиблення співпраці між владою та представниками національно-культурних товариств тощо.

Члени громадських рад всіх рівнів брали активну участь у роз'ясненні сутності основних принципів соціально-економічних реформ, що здійснюються Президентом України та Кабінетом Міністрів України; обговоренні соціальних ініціатив глави держави.

Позитивним прикладом формування діалогу громадської ради з громадянами стало створення приймальні (громадська рада при Рівненській обласній державній адміністрації).

Значна кількість громадських рад тісно співпрацює з місцевими органами державної влади. Зокрема, громадською радою при Хмельницькій обласній державній адміністрації було проведено розширене засідання, на яке виносилось питання співробітництва органів влади та підприємництва у розв'язанні питань, що перешкоджають розвитку підприємницької діяльності. За підсумками засідання голова обласної державної адміністрації видав відповідне доручення керівникам структурних підрозділів, які йому підпорядковані [8].

Кабінет Міністрів України шляхом проведення семінарів та інших заходів намагається здійснювати роз'яснювальну роботу з членами громадських рад, з метою формування більш тісної співпраці та ефективної роботи новостворених консультативно-дорадчих органів (наприклад, Секретаріатом Кабінету Міністрів України за підтримки Програми сприяння Парламенту II проведено семінар для голів громадських рад при районних державних адміністраціях, на якому роз'яснено механізми участі громадської ради, інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики; проводяться спеціалізовані навчання з питань антикорупційного законодавства та антикорупційної експертизи; керівники громадських рад залучаються до участі круглих столів, які ініціює та проводить Уряд — Національний круглий стіл з обговорення Національного плану дій з впровадження міжнародної ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд"; відбуваються зустрічі голів громадських рад посадовими особами Кабінету Міністрів України, на яких обговорюється хід проведення реформ у сфері соціально-економічного розвитку регіонів).

Однак, можна виокремити проблеми функціонування громадських рад:

— органи влади не навчилися максимально ефективно співпрацювати з громадськістю;

— інститути громадянського суспільства виявилися не готовими до належної самоорганізації та кооперації (громадські ради функціонують несистематично; відсутній належний арсенал знань, яким повинен володіти член ради тощо);

— рівень обізнаності та довіри населення до діяльності консультативно-дорадчих органів залишається низьким.

Окрім того, слід звернути увагу на наявні недосконалості законодавчого регулювання діяльності громадських рад: нормативно-правові акти не встановлюють чітких кількісних вимог до структури створення громадських рад (зокрема, це стосується кількості комісій і комітетів, відповідальності заступників голів за певні тематичні напрями регіональної політики), а також не містять положень щодо неможливості делегування права голосу членам громадських рад; не встановлено строків процесу формування та організації роботи громадських рад, а саме: оперативності оприлюднення інформації про роботу ініціативних груп та протоколів установчих зборів, терміну затвердження кер-

івником органу влади складу громадської ради, тривалості погодження положень про громадські ради [9, с. 31].

## ВИСНОВОК

Враховуючи вищевикладене, громадські ради найближчим часом можуть стати ключовими суб'єктами діалогу з інститутами державної влади, якщо громадськість не буде байдужою та сама впроваджуватиме демократичні стандарти взаємодії. Головне при цьому послідовність, відкритість намірів, планів громадськості та органів державної влади щодо співпраці.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є дослідження алгоритму функціонування механізму конструктивної взаємодії громадськості з місцевими органами виконавчої влади.

## Література:

1. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1378 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-%D0%BF/print1360077197481015>

2. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 року № 1302 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF/print1360077197481015>

3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print1360077197481015>

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.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство "Україна", 2011. — 124 с.

5. Волошина А.В. Ефективна організація роботи громадської ради: методичні рекомендації / А.В. Волошина, М.В. Лациба — К.: Агентство "Україна", 2011. — 76 с.

6. Ходаковський Ю. Ніхто не піде за нами, якщо ми самі не будемо знати, куди йти / Ю. Ходаковський // Вісник громадських рад. — 2013. — № 4. — С. 28—31.

7. Афанасьєва Т. Громадська рада може бути повноцінним партнером влади лише за умови високого фахового рівня її членів / Т. Афанасьєва // Вісник громадських рад. — 2013. — № 4. — С. 31—33.

8. Доручення голови обласної державної адміністрації від 6 червня 2011 року № 23/35-13-2496/2011 за підсумками розширеного засідання громадської ради при облдержадміністрації з питань "Про співпрацю органів влади та підприємництва у розв'язанні питань, що перешкоджають розвитку підприємницької діяльності" від 30 травня 2011 року // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. — 2013.

9. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. — К.: Ленвіт, 2012. — 64 с. *Стаття надійшла до редакції 18.04.2013 р.*