

О. Савченко,
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ГРОМАДСЬКІ РАДИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ Й ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Людина як індивідуальний суб'єкт не може протистояти державі в особі організованих державно-владних інститутів, для цього приватні інтереси теж мають бути згуртованими, інституціонально оформленими та гарантованими. А це означає, що державі як носію державної влади треба протиставити й дослідити «громадянське суспільство» як носія недержавної влади. Прикладом інституту, який подає правове поле держави й правове поле громадянського суспільства як такі, що не суперечать одне одному, а інтегруються в цілісність, є громадські ради як інструмент залучення громадськості до прийняття рішень, інструмент впливу на формування державної політики.

Проведений Українським незалежним центром політичних досліджень моніторинг виявив, що прийняті законодавчі акти й нормативні документи щодо діяльності громадських рад залишаються низькими [1; 2]. Проблеми громадського контролю державного управління громадськими радами, їх формування й функціонування вже розглядалися таким українськими вченими, як В. Брайт, Т. Денисюк, Л. Загайнова, О. Козакевич, І. Підлуська та ін. В. Латишева у статті «Громадські ради як один з механізмів суспільного контролю за діяльністю публічної влади» аналізує сучасний стан громадського контролю за посередництва громадських рад, виходячи з наявного нормативного підґрунтя їхньої діяльності [3]. А. Крупник досліджує перспективи і проблеми громадських рад у системі соціального управління України [4], а Р. Кобець розглядає їх

як механізм participatory democracy [5]. Деякі дослідники вивчають громадські ради як засіб представництва й захисту інтересів окремих груп населення. Наприклад, С. Рудницький розглядає їх як засіб представництва й захисту інтересів національних меншин [6].

Проте дослідження проблеми контролю державного управління громадськими радами набуває особливої актуальності, зважаючи на останні ініціативи держави в цій сфері. Так, 03 листопада 2010 р. Кабінет Міністрів України своєю Постановою № 996 ухвалив новий порядок створення громадських рад і проведення консультацій із громадськістю, який створює нові умови діяльності й нові можливості для розвитку та функціонування громадянського суспільства [7]. Тому в публікації ми детальніше зупинимося на трансформації діяльності громадських рад, покликаний сприяти кращій взаємодії держави і громадянського суспільства в публічному управлінні.

Метою статті є дослідження сучасного стану громадського контролю за посередництва громадських рад і спроби його нормативної регламентації.

Для досягнення мети нами поставлені такі завдання: з'ясування історії становлення громадських рад в Україні; розкриття основ нормативно-правової бази створення й функціонування громадських рад; аналіз перспектив демократичної трансформації інституту громадських рад в Україні.

Громадські ради є ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певного державного органу та інструментом для підвищен-



ня якості діяльності органів державної влади. Вони є легітимним механізмом взаємодії влади і громадськості. Громадські ради діють на постійній основі й забезпечують зворотній зв'язок між громадянами та органами виконавчої влади. Однак їхня ефективність значною мірою залежить від наявності відповідної нормативно-правової бази й готовності самих державних службовців дотримуватися принципів демократичного управління.

В Україні громадські ради – це консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади, утворені для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Згідно з результатами національного моніторингу, робота громадських рад є однією з найбільш популярних і системних форм взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства.

В Україні однією з перших розпочала свою роботу Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 р. № 210) [12]. Головною метою діяльності Ради стало забезпечення ефективної співпраці підприємницьких структур із урядом України та іншими органами державної виконавчої влади щодо реалізації державної політики розвитку підприємництва й формування ринкової інфраструктури. За час свого існування Рада підприємців стала дієвим механізмом донесення проблем та інтересів підприємців до вищих органів виконавчої влади.

Створення при Міністерстві екології і природних ресурсів України Громадської ради, до якої увійшли всеукраїнські громадські організації екологічного спрямування, було важливим кроком у процесі розвитку громадських екологічних організацій з метою розширення участі громадськості в процесах при-

йняття екологічно важливих рішень. Ця Рада була обрана 17 липня 1996 р. на засіданні всеукраїнських громадських екологічних організацій.

Громадську колегію Державного комітету з питань регуляторної політики і підприємництва України було створено у 2000 р. (Наказ Держкомпідприємництва України від 28 липня 2000 р. № 31) з метою забезпечення захисту підприємцями своїх економічних, соціальних і культурних прав та законних інтересів, забезпечення їхньої участі в управлінні державними справами і сприяння врегулюванню конфліктних ситуацій у сфері підприємництва.

Станом на 2003 р. при центральних органах влади було створено 1 978 громадських рад, однак більшість із них були суто формальними; деякі з цих рад не проводили засідань понад рік. На той час при Президентові України було створено 27 консультативно-дорадчих органів, але їх переважна частина мала міжвідомчий статус і складалася лише з державних службовців. Деякі з цих органів працювали як експертні ради, до складу яких входило вузьке коло науковців. Автори довідника зазначають, що з усього загалу громадських органів ними було виявлено лише чотири, які реально працювали [8, с. 27].

Щось подібне спостерігалось і при Кабінеті Міністрів України, де було створено 23 консультативно-дорадчі органи, але тільки два з них можна було вважати громадськими радами з реальними повноваженнями. Не кращою була ситуація й із комітетами Верховної Ради України: тільки 5 з 23 мали досвід роботи з громадськими радами.

Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади було передбачене Указом Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. № 854 [13]. Відповідно до нього, Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації держав-



ної політики» від 15 жовтня 2004 р. № 1378 [14]. Цим актом уряд уперше нормативно регламентував якісно нові механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами: проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю й утворення громадських рад при всіх центральних органах виконавчої влади та місцевих, у тому числі й районних, державних адміністраціях.

Незважаючи на консультації, які велися під час її прийняття, вона містила низку недоліків, найбільшим із яких було те, що громадську раду міг очолити керівник державного органу, при якому вона створювалася. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади, що містилося в документі, визначало обмежений перелік повноважень таких рад, які зводились лише до координації заходів, пов'язаних зі створенням умов для проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю. Ішлося про підготовку й подання пропозицій щодо орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю; строків проведення публічних громадських обговорень; проведення консультацій із громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом; порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій і врахування їхніх результатів; здійснення інших заходів щодо організації та проведення консультацій із громадськістю, згідно з Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; опрацювання отриманих пропозицій і зауважень та подання їх у встановленому порядку відповідному органу виконавчої влади. Крім того, ця Постанова не містила конкретного механізму формування громадських рад, що створювалися переважно керівником відповідного органу, який затверджував їхній склад на свій розсуд, у деяких випадках – після попередньої акредитації громадських організацій,

котрі бажали делегувати своїх представників до складу громадської ради. Це призводило до частой зміни складу ради внаслідок зміни керівництва органу. Лише при деяких органах виконавчої влади громадську раду на своїх зборах формували громадські організації. До того ж Типове положення про громадську раду не визначало порядку розгляду органами виконавчої влади рішень громадських рад і звітування за його результатами. Нова редакція Типового положення, яка була прийнята Постановою Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» від 18 травня 2005 р. № 356, нічого якісно не змінила у відносинах між громадськими радами та органами виконавчої влади.

Менше ніж за рік уряд своєю Постановою від 15 жовтня 2004 р. № 1378 повернув редакцію Типового положення 2004 р. Загалом, незважаючи на наявність багатьох формальних аспектів роботи громадських органів, інтерес до цієї форми співпраці органів державної влади і громадськості постійно зростав.

Так, протягом 2005–2009 рр. громадські ради діяли вже при більшості центральних і місцевих органів виконавчої влади. За даними Секретаріату Кабінету Міністрів України, у 2006–2009 рр. їх кількість коливалась від 64 до 83. У 2009 р. Кабінет Міністрів без обговорення з громадськістю прийняв Постанову «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р. № 1302 [15], якою було скасовано Постанову від 15 жовтня 2004 р. № 1378 і затверджено Загальне положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Хоча нове положення розширило повноваження громадських рад, але ускладнило їх утворення: члени громадської ради при центральних органах виконавчої влади повинні були обиратися шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів не



менше ніж однією четвертою від загальної кількості зареєстрованих всеукраїнських громадських організацій.

У 2009–2010 рр. відповідні збори всеукраїнських громадських організацій не проводились. Водночас деякі органи виконавчої влади утворили громадські ради на основі Загального положення про громадські ради, затвердженого Постановою від 26 листопада 2009 р. № 1302, без дотримання закладеного в ньому механізму формування громадських рад. Оскільки урядове рішення передбачало утворення громадських рад відповідно до Загального положення, продовжують функціонувати попередні громадські ради, при більшості органів виконавчої влади продовжували діяти громадські ради, створені на підставі Типового положення, затвердженого Постановою від 15 жовтня 2004 р. № 1378 [9].

Постанову Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 громадськість зустріла негативно, про що свідчили численні скарги на адресу уряду й судові позови [16]. Уряд був змушений прийняти Постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 р. № 996 [17], яка містила нове Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Чинна редакція Типового положення передбачає, що члени громадських рад обираються шляхом рейтингового голосування під час зборів представників інститутів громадянського суспільства, які заявили про бажання взяти участь у її роботі, уже не на один рік, а на два роки.

Повноваження ради були розширені завдяки таким правам: подавати органу, при якому вона утворена, обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

проводити громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; здійснювати громадський контроль за дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання і протидію корупції; збирати, узагальнювати й подавати органу, при якому вона утворена, пропозиції громадських організацій, що мають важливе суспільне значення; організовувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці.

Постанова зобов'язує органи виконавчої влади щорічно складати орієнтовний план проведення консультацій із громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій із громадськістю.

Інститути громадянського суспільства можуть ініціювати проведення консультацій із громадськістю з питань, не включених до цього плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. Якщо ж пропозиція щодо проведення консультацій із громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, які діють на відповідній території, такі консультації проводяться обов'язково. Право ініціювання проведення консультацій із громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, мають і громадські ради. У цьому Типовому положенні конкретизовано процедуру надання органом виконавчої влади інформації про рішення, прийняті за результатами розгляду пропозицій і зауважень громадської ради, ці відомості не пізніше як у десятиденний строк в обов'язковому порядку повинні доводитися до відома членів громадської ради й містити обґрунтування причин неврахування пропозицій [11].



Також передбачено обов'язкове створення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади рубрики «Громадська рада». Постановою передбачалося, що громадські ради при органах виконавчої влади формуватимуться за новим порядком протягом трьох місяців із дня оприлюднення постанови – до 11 лютого 2011 р.

Однак, згідно з інформацією, розміщеною на урядовому сайті, протягом грудня 2010 р. – лютого 2011 р. було проведено установчі збори із формування громадських рад лише при 5 міністерствах і 15 центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, 24 обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях [10, с. 32].

Протягом 2012–2014 рр. функціонування громадських рад в Україні значно демократизувалося, але все ж таки існування цього інституту потребує подальшої нормативної регламентації та визначення механізмів реалізації цих положень.

З вищевикладеного ми можемо зробити висновок, що в Україні ще не встановлено традиції ухвалення нормативно-правових актів за допомогою постійних консультацій, обговорень для врахування думок і пропозицій інституцій громадянського суспільства.

Отже, незважаючи на вдосконалення законодавчої бази, Україна все ще має значні труднощі з перетворенням громадських рад в ефективні інструменти громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та джерело ініціатив щодо покращання державної політики в низці суспільно важливих сфер.

Ключові слова: громадська рада, громадський контроль, громадянське суспільство, орган виконавчої влади, державна політика.

Стаття присвячена розкриттю історії становлення громадських рад в Україні й аналізу нормативно-правової бази розвитку громадських рад як одного із засобів громадського контролю в Україні.

Статья посвящена истории становления общественных советов в Украине и анализу нормативно-правовой базы развития общественных советов как одному из средств общественного контроля в Украине.

The scientific authors elucidate the history of the formation of community councils in Ukraine and analysis of the legal framework of community councils as a means of public control in Ukraine.

Література

1. Лациба М.В. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Перше півріччя 2007 р. / М.В. Лациба, О.Ю. Вінніков. – К. : УНЦПД, 2007. – 76 с.
2. Лациба М.В. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Друге півріччя 2007 р. / М.В. Лациба, О.Ю. Вінніков. – К. : УНЦПД, 2008. – 60 с.
3. Латишева В. Громадські ради як один з механізмів суспільного контролю за діяльністю публічної влади / В. Латишева // Вісник державної служби України. – 2008. – № 3.
4. Крупник А. Громадські ради у системі соціального управління України: проблеми і перспективи / А. Крупник // Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / за ред. Г. Усатенко. – К. : Фонд «Європа XXI», 2008. – С. 6–10.
5. Кобець Р. Дорадчо-консультативні органи як механізм participatory democracy / Р. Кобець // Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / за ред. Г. Усатенко. – К. : Фонд «Європа XXI», 2008. – С. 6–10.
6. Рудницький С.В. Громадські ради як інституціалізація суспільно-політичних інтересів національних меншин в Україні / С.В. Рудницький // Держава і право : зб. наук. праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – Вип. 47. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – С. 657–663.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.



8. *Громадські ради в Україні : [довідник] / уряд. М. Лацуба. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 150 с.*
9. *Влада і суспільство: діалог через громадські ради / за заг. ред. Ю.Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛІВОДА А.В., 2011. – 148 с.*
10. *Інтерактивна інформаційно-аналітична система «Громадянське суспільство і влада» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civic.kmi.gov.ua/civic/control/uk/index>.*
11. *Берега А.В. Громадські ради в Україні: історія становлення / А.В. Берега // Держава і право : зб. наук. праць. – К., 2012. – С. 612–619.*
12. *Про створення Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1993 р. № 210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.*
13. *Про забезпечення умов для більш широкої участі громадян у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31 липня 2004 р. № 854 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.*
14. *Деякі питання щодо забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.*
15. *Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.*
16. *Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.*