

А. В. БЕРЕЗА. ГРОМАДСЬКІ РАДИ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ

Визначено роль громадських рад у процесі прийняття рішень; розглянуто світовий досвід їх діяльності та проаналізовано розвиток нормативно-правової основи їх функціонування в Україні.

Ключові слова: *громадська рада, державне управління, громадянське суспільство, участь громадян у прийнятті рішень.*

Определена роль общественных советов в процессе принятия решений; рассмотрен мировой опыт их деятельности и проанализировано развитие нормативно-правовой основы их функционирования в Украине.

Ключевые слова: *общественный совет, государственное управление, гражданское общество, участие граждан в принятии решений.*

The role of civil council in the process of decision-making is defined; the world experience of its activity is considered; the development of legal base of their functioning in Ukraine is analyzed.

Key word: *civil council, public administration, civil society, citizen participation in decision making.*

Громадські ради є ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певного державного органу та інструментом для підвищення якості діяльності органів державної влади. Вони є легітимним механізмом взаємодії влади та громадськості. Вони діють на постійній основі та забезпечують зворотній зв'язок між громадянами та органами виконавчої влади. Однак їх ефективність значною мірою залежить від наявності відповідної законодавчої бази та готовності з боку самих державних службовців дотримуватися принципів демократичного управління.

В Україні громадські ради – 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 з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Згідно результатів національного моніторингу, робота громадських рад є однією з найбільш популярних та системних форм взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства¹.

Слід зазначити, що функціонування громадських рад при органах виконавчої влади є звичним явищем для більшості країн, що сповідують демократичні принципи управління. Так, у Данії поширена практика призначення членів консультативних органів, що характерно для рад з інформаційними та консультативними повноваженнями. Так, до складу Датської ради з питань інвалідності при Міністерстві соціальних справ входять голова та 14 членів, призначених міністром соціальних справ за рекомендаціями Датської ради організацій інвалідів, Асоціації ради графств Данії, місцевих органів влади або міністерств².

В Естонії діє Єдина комісія Уряду та представників об'єднань громадян, завданнями якої є підготовка, виконання та оцінка результатів виконання програми діяльності з реалізації Концепції розвитку громадянського суспільства.

© БЕРЕЗА Анатолій Валентинович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Комісія розглядає пропозиції, що до неї надходять, дає їм оцінку та надсилає установам, до компетенції яких належить відповідне питання; готує інформаційні матеріали з важливих питань суспільного життя; звітує про свою діяльність групи підтримки реалізації Концепції розвитку громадянського суспільства Державних зборів та Уряду Естонії. Максимальна кількість членів комісії становить 30 осіб. Склад комісії затверджується розпорядженням Уряду Республіки головою є Міністр внутрішніх справ. Для виконання поточної роботи в межах комісії утворюються робочі групи, до складу яких входять не менше як 11 членів комісії. Робочу групу очолюють співголови: представник органу виконавчої влади, до компетенції якого належать питання діяльності групи, та представник об'єднання громадян. До складу кожної робочої групи обов'язково включають представника Міністерства внутрішніх справ. Роботу Єдиної комісії координує Міністерство внутрішніх справ, яке готує засідання комісії, формує порядок денний, поширює серед її членів матеріали до засідань, оприлюднює їх на веб-сторінках; веде протокол та стенограму засідань Єдиної комісії та робочих груп; узагальнює матеріали комісії, готує щорічний огляд для надання уряду; зберігає матеріали комісії та її робочих груп; аналізує ефективність роботи членів комісії.

В Європейському Союзі практика проведення консультацій з громадськістю, під якою розуміються в тому числі і представники бізнес-середовища – лобісти, у процесі прийняття рішення стала обов'язковою для органів Євросоюзу після прийняття Амстердамської угоди у 1997 році. Вона вимагала від Європейської комісії проводити широкі консультації та публікувати проекти документів для їх обговорення зацікавленими сторонами до їх прийняття. Це, в свою чергу, зумовило прийняття базових принципів проведення громадських консультацій для гарантування того, що всі зацікавлені сторони зможуть представити свою точку зору та пропозиції щодо законодавчих ініціатив.

Ці принципи містилися у документі під назвою «Зміцнення культури консультацій та діалогу – Пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів для консультацій, що проводяться Європейською Комісією з зацікавленими сторонами»³. Визначені у цьому документі принципи почали застосовуватися з 2003 року і вимагали від Єврокомісії:

- обнародувати суть та мету консультацій;
- забезпечити можливість для всіх зацікавлених сторін висловити свою думку;
- розповсюджувати результати консультацій з метою охоплення цільової аудиторії через портал «Твій голос в Європі» («Your Voice in Europe»);
- надавати учасникам достатній час для відповіді (8 тижнів для відкритих громадських консультацій);
- підтримувати зворотний зв'язок з респондентами.

У травні 2006 року була опублікована Зелена книга про транспарентність в ЄС, яка передбачала створення бази даних про організації, з якими регулярно консультується Єврокомісія, – CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society – Консультації, Європейська Комісія та громадянське суспільство). У базі можна було знайти відомості про природу організації (назву, правовий статус), сферу інтересів, яку вона представляє та консультативні органи Єврокомісії з якими вона контактує. Реєстрація у цій базі даних була добровільною, і не давала жодних переваг щодо акредитації при органах ЄС, та не вимагала детальної інформації про джерела фінансування організації, що робить її малоефективним інструментом як для громадськості (отримання інформації про лобістські групи в

ЄС), так і для самих лобістів. Тому 21 травня 2007 року Єврокомісія прийняла рішення закрити базу CONECCS та з весни 2008 року перейти до добровільної реєстрації зацікавлених сторін. Як свідчить статистика, по мірі удосконалення законодавчої бази проведення громадських консультацій, збільшується і їх кількість. Так, у 2001 році була проведена одна консультація, у 2002 – 11, у 2003 – 4, у 2004–13, у 2005 – 24, у 2006 – 3, у 2007 – 2, у 2008 – 27, у 2009 – 68 і найбільше у 2010 – 96 консультацій.

У Росії аналогом громадських рад є Громадська палата, створена на основі Федерального закону Російської Федерації «Про Громадську палату Російської Федерації»⁴, прийнятого у 2005 році. Її завданням є забезпечення взаємодії громадян з федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів Російської Федерації та органами місцевого самоврядування з метою захисту прав і свобод громадян та громадських організацій, врахування їх інтересів під час формування та реалізації державної політики, а також здійснення громадського контролю за діяльністю зазначених органів.

До складу Громадської палати входять 126 осіб, які отримують мандат на два роки і повинні досягти 18 років та не перебувати на службі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Формування складу проводиться у три етапи: 1) Президент Росії визначає кандидатури перших 42 членів консультативного органу з числа найбільш визначних представників громадськості; 2) ці члени обирають до складу палати ще 42 представників всеросійських громадських об'єднань; 3) відібрані протягом двох етапів 84 члени палати затверджують 42 представників регіональних і міжрегіональних громадських організацій.

Завданнями Громадської палати є, зокрема, проведення експертизи проектів федеральних законів і проектів законів суб'єктів Російської Федерації, актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підтримка громадських ініціатив, що мають загальнодержавне значення та спрямовані на реалізацію конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян та громадських об'єднань; здійснення громадського контролю; підготовка пропозицій щодо підтримки громадських об'єднань, діяльність яких спрямовано на розвиток громадянського суспільства тощо. Рішення Громадської палати мають рекомендаційний характер і приймаються у формі висновків, пропозицій та звернень та надсилаються органам державної влади. Якщо ж рішення Громадської палати стосується результатів експертизи проектів законів РФ про поправки до Конституції РФ, проектів федеральних конституційних законів і федеральних законів, то вони обов'язково розглядаються на пленарних засіданнях обох палат парламенту. А якщо йдеться про результати експертизи проектів нормативно-правових актів уряду РФ та федеральних органів виконавчої влади, то рішення Громадської палати в обов'язковому порядку розглядаються на засіданнях уряду. Діяльність Палати фінансується із державного бюджету та підтримується апаратом, що має статус державної установи, керівник якого призначається і звільняється урядом за поданням голови Громадської палати.

В Україні однією з перших розпочала свою роботу Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України № 210 від 22 березня 1993 року). Головною метою діяльності Ради стало забезпечення ефективною співпраці підприємницьких структур з урядом України та іншими органами державної виконавчої влади в реалізації державної політики розвитку підприємництва та формуванні ринкової інфраструктури. За час свого існування Рада підприємців стала дійовим 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 прийняття екологічно важливих рішень. Ця Рада була обрана 17 липня 1996 року на засіданні всеукраїнських громадських екологічних організацій.

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

Станом на 2003 рік, при центральних органах влади 2003 року існувало 16 громадських рад, однак більшість з них були чисто формальними; деякі з цих рад не проводили засідань понад рік⁵. На той час при Президентові України було створено 27 консультативно-дорадчих органів, але переважна частина їх мала міжвідомчий статус і складалася лише з державних службовців. Деякі з цих органів працювали у якості експертних рад, до складу яких входило вузьке коло науковців. Автори довідника зазначають, що з усього загалу громадських органів ними було виявлено лише чотири, які реально працювали. Щось подібне спостерігалося і при Кабінеті Міністрів України, де було створено 23 консультативно-дорадчі органи, але тільки два з них можна було вважати громадськими радами з необхідними повноваженнями. Не кращою була ситуація і з комітетами Верховної Ради України: тільки 5 з 23 них мали досвід роботи з громадськими радами.

Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади було передбачене Указом Президента України від 31.07.2004 р. № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Відповідно до нього Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 15.10.2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Цим актом уряд вперше нормативно закріпив якісно нові механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами: проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при усіх центральних органах виконавчої влади та місцевих, у тому числі й районних, державних адміністраціях.

Незважаючи на консультації, які велися в ході її прийняття, вона містила низку недоліків, найбільшим з 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 містилися у документі, визначало обмежений перелік повноважень таких рад, які зводились лише до координації заходів, пов'язаних із створенням умов для проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Йшлося про підготовку і подання пропозицій до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; щодо строків проведення публічних громадських обговорень; щодо проведення консультацій з громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом; порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій та врахування їх результатів; здійснення інших заходів щодо організації та

проведення консультацій з громадськістю згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; опрацювання отриманих пропозицій і зауважень та подання їх в установленому порядку відповідному органу виконавчої влади.

Крім того, ця постанова не містила конкретного механізму формування громадських рад, які формувалися переважно керівником відповідного органу, який затверджував їх склад на свій розсуд, у деяких випадках – після попередньої акредитації громадських організацій, які бажали делегувати своїх представників до складу громадської ради. Це призводило до частоті 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 та звітування за його результатами.

Нова редакція Типового положення була прийнята постановою Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» від 18.05.2005 р. № 356 нічого якісно не змінила у відносинах між громадськими радами та органами виконавчої влади. Менше ніж за рік уряд своєю постановою 15.10.2004 р. № 1378 повернув редакцію Типового положення 2004 року.

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 років громадські ради діяли уже при більшості центральних і місцевих органів виконавчої влади. Загалом, за даними Секретаріату Кабінету Міністрів України, у 2006–2009 роках їх кількість коливалась від 64 до 83.

В 2009 році Кабінет Міністрів без обговорення з громадськістю прийняв постанову від 26.11.2009 р. № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою було скасовано постанову від 15.10.2004 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 однієї четвертої від загальної кількості зареєстрованих всеукраїнських громадських організацій.

У 2009–2010 роках 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 26.11.2009 р. № 1302, без дотримання закладеного у ньому механізму формування громадських рад. Оскільки урядове рішення передбачало, що до утворення громадських рад, відповідно до Загального положення, продовжують функціонувати попередні громадські ради, то при більшості органів виконавчої влади продовжували діяти громадські ради, створені на підставі Типового положення, затвердженого постановою від 15.10.2004 р. № 1378⁶.

Постанову Кабінету Міністрів від 26.11.2009 р. № 1302 громадськість зустріла негативно, про що свідчили численні скарги на адресу уряду та судові позови. Уряд був змушений прийняти постанову від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка містила нове Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих

органах виконавчої влади.

Діюча 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 рік, а на два. Повноваження ради були розширені завдяки праву: подавати органу, при якому вона утворена, обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з 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 та протидію корупції; збирати, узагальнювати та подавати органу, при якому вона утворена, пропозиції громадських організацій, які 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 з 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 з громадськістю. Інститути громадянського суспільства можуть ініціювати проведення консультацій з 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 з 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 з 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 і містити обґрунтування причин неврахування пропозицій. 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 з дня оприлюднення постанови – до 11 лютого 2011 р. Однак, згідно інформації, розміщеної на урядовому сайті, протягом грудня 2010 – лютого 2011 року було проведено установчі збори з формування громадських рад лише при 5 міністерствах і 15 центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, 24 обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях⁷. Отже, незважаючи на удосконалення законодавчої бази Україна все ще має значні труднощі із перетворенням громадських рад у ефективні інструменти громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та джерело ініціатив щодо покращання державної політики у низці суспільно важливих сфер.

1. Фінальний звіт загальнонаціонального моніторингу реалізації у 2009 році Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства на рівні міністерств та обласних державних адміністрацій / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucsirg.kiev.ua/files/books/handouts_conference22Oct10.pdf. 2. *Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади* / За заг. ред. Н.К. Дніпроенко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – С. 80. 3. *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialog – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*. COM(2002) 704 final. – Brussels, European Commission, December 11, 2002. 4. *Федеральный закон Российской Федерации «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ* // Российская газета. – 2005. – 7 апреля. 5. *Громадські ради в Україні. Довідник. / Упорядник М. Лациба.* – К.: Укр. незалеж. Центр політ. дослідж., 2003. – С. 27. 6. *Влада і суспільство: діалог через громадські ради* / За заг. ред. Шайгородського Ю.Ж. – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2011. – С. 32. 7. *Інтерактивна інформаційно-аналітична система «Громадянське суспільство і влада»* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/index>.