

УДК 323.21

## Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики

**Тетяна Андрійчук,**

завідуюча сектором

сприяння розвитку громадянського суспільства

та взаємодії з об'єднаннями громадян

відділу комунікацій з громадськістю

Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю

Секретаріату Кабінету Міністрів України

*Стаття присвячена дослідженню особливостей функціонування громадських рад при органах виконавчої влади України, розглядові проблемних питань, пов'язаних зі створенням таких рад відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.*

**Ключові слова:** громадські ради, консультативно-дорадчі органи, громадськість, державна політика.

*The paper contains the research of the functioning of public councils of executive power bodies in Ukraine. The author considers topical questions on the establishment of such councils according to the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 996 from the 3-rd of November, 2010.*

**Keywords:** public councils, consultative bodies, community, public policy.

Пошук ефективних шляхів демократизації політичної системи та державного управління в Україні набув особливої актуальності на початку 2000-х років у зв'язку з поступовим розвитком громадянського суспільства та формуванням у політиків і державних діячів розуміння важливості співпраці з його інститутами. У цей час Президент України та Кабінет Міністрів України прийняли чимало важливих рішень з питань підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів влади,

утворення у їх структурі підрозділів з питань взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації, забезпечення функціонування офіційних веб-сайтів цих органів (укази Президента України від 1 серпня 2002 р. №683 „Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” та від 31 липня 2004 р. №854 „Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, постанови Кабінету Міністрів від 4 січня 2002 р. №3 „Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, від 29 серпня 2002 р. №1302 „Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади”, від 24 лютого 2003 р. №208 „Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи „Електронний Уряд” та ін.).

Враховуючи, що однією з важливих передумов демократичного поступу є залучення інститутів громадянського суспільства до підготовки та реалізації державних рішень, 15 жовтня 2004 року Кабінет Міністрів після тривалого громадського обговорення прийняв постанову №1378 „Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. Цей акт визначив нові для вітчизняної нормативно-правової бази процедури проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та створення при них консультативно-дорадчих органів – громадських рад. Пізніше відповідне нормативно-правове забезпечення неодноразово змінювалось. Останні зміни відбулись наприкінці 2010 року (постанова Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. №996), у результаті чого відбувається процес формування нових громадських рад при органах виконавчої влади.

Незважаючи на те, що розгляду питання участі громадськості у політичних процесах та державному управлінні присвячено наукові праці багатьох дослідників (В. Бебик, С. Рева, В. Паталаха, І. Кресіна, Е. Афонін, Н. Дніпренко, Р. Войтович, Т. Джига, Н. Грицьак, М. Бойчук та ін.), детальному вивченню роботи громадських рад необхідної уваги приділено не було. Крім того, ще не піддавався аналізу розпочатий наприкінці 2010 року процес формування нових громадських рад. У зв'язку з цим наукові розробки у цьому напрямі є актуальними і можуть бути використані під час удосконалення нормативно-правової бази з питань функціонування громадських рад та надання інформаційно-методичної допомоги створеним радам.

**Мета статті** – розглянути особливості функціонування громадських рад при органах виконавчої влади, що визначались нормативно-правовими актами 2004 – 2010 років, проаналізувати проблемні питання, пов'язані зі створенням цих рад відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. №996, визначити можливі шляхи їх вирішення.

Утворення при органах влади громадських консультативно-дорадчих органів — один з основних механізмів залучення представників інститутів громадянського суспільства, експертів, окремих громадян до формування та реалізації державної політики як на центральному, так і на місцевому рівнях. Цей механізм з тією чи іншою метою (консультації з експертами з окремого питання чи з широкого кола питань, залучення громадськості до підготовки проектів актів, громадський моніторинг реалізації рішень, вирішення питань місцевого значення тощо) використовується як у багатьох країнах з розвинутою демократією, так і в країнах, що розвиваються. Зокрема, відомий успішний досвід функціонування громадських консультативно-дорадчих органів на рівні штатів та міст США (Рада штату Техас щодо відхилення у розвитку, Пріоритетна рада Дейтона та подібні ради у Сан-Антоніо, Денвері, Феніксі, Індіанapolisі, Річмонді), у Данії (Рада з інвалідності при Міністерстві соціальних справ, Данська технологічна колегія), Німеччині (Консультативна рада з питань глобальних змін у навколишньому середовищі), Канаді (Національна консультативна рада з питань старіння), Польщі (Консультативно-дорадча рада Щецина), Чехії (Рада національних меншин), Болівії (наглядові комітети на місцевому рівні), Бразилії (Рада з участі у спільній розробці бюджету в Порто-Аллегре) [1; 2; 3, с. 137; 4, с. 80 – 83]. У Росії найбільш відомим громадським консультативно-дорадчим органом є Громадська палата Російської Федерації.

В Україні до 2004 року громадські консультативно-дорадчі органи (ради, колегії) працювали при окремих органах виконавчої влади (зокрема, при Міністерстві екології та природних ресурсів, Державній податковій адміністрації, Державному комітеті з питань регуляторної політики і підприємництва). Обов'язкове утворення громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській та Севастопольській міській, районних державних адміністраціях, як уже зазначалось, було розпочато після прийняття постанови Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. №1378 „Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” (до речі, у цьому питанні український досвід є унікальним, оскільки у жодній країні не створено подібної системи громадських рад при усіх органах виконавчої влади). Цією постановою було затверджено Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади, відповідно до якого до складу рад могли входити представники громадських організацій, професійних спілок, інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації. Водночас визначені у Типовому положенні повноваження громадських рад зводились лише до координації заходів, пов'язаних із створенням умов для проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю (підготовка пропозицій щодо проведення консультацій та їх строків, опрацювання пропозицій і зауважень та

## Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики

Тетяна Андрійчук

подання їх відповідному органів) [5]. Крім того, у Типовому положенні не було визначено конкретного механізму формування громадських рад, у результаті чого склад більшості з них формувалася за рішенням керівників органів виконавчої влади, іноді – після попередньої акредитації представників громадськості. Отже функціонування громадських рад часто залежало від „доброї волі” керівників органів виконавчої влади, а їх склад часто змінювався після зміни цих керівників. Крім того, Типовим положенням не було передбачено порядку розгляду органами виконавчої влади рішень громадських рад та звітування за його результатами, що суттєво впливало на рівень взаємодії рад з цими органами.

2005 року без обговорення з громадськістю постановою Кабінету Міністрів від 18 травня 2005 р. №356 до постанови від 15 жовтня 2004 р. №1378 було внесено зміни, згідно з якими громадські ради були перетворені на громадські колегії при керівниках органів виконавчої влади, що фактично легітимізувало механізм формування рад на розсуд цих керівників (постановою від 1 березня 2006 р. №215 це рішення було скасовано, водночас при окремих органах виконавчої влади перейменування „громадських колегій” на „громадські ради” так і не відбулося).

Наступна зміна нормативно-правового регулювання сталася 2009 року, коли знову без обговорення з громадськістю було прийнято постанову Кабінету Міністрів від 26 листопада 2009 р. №1302 „Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, якою скасувалася постанова від 15 жовтня 2004 р. №1378 і затверджувалося Загальне положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Цей документ, з одного боку, розширив повноваження громадських рад, які, крім участі у заходах, пов’язаних з проведенням консультацій з громадськістю, отримали можливість вносити пропозиції про вдосконалення діяльності відповідного органу, здійснювати громадську експертизу проектів нормативно-правових актів та громадський контроль за станом врахування органом пропозицій і зауважень громадськості. З іншого боку, було передбачено, що до складу громадських рад могли увійти лише представники громадських організацій, а механізм формування рад досить ускладнився: члени рад 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, члени рад при місцевих органах виконавчої влади – під час зборів не менше, ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій [6]. У результаті таких громадських рад було створено одиниці, хоча деякі органи виконавчої влади утворили ради на основі Загального положення без дотримання закладеного у ньому механізму їх формування. Оскільки урядове рішення передбачало, що до утворення нових громадських рад

продовжують функціонувати попередні ради, то при більшості органів виконавчої влади продовжували діяти громадські ради, створені на підставі постанови Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. №1378.

Необхідно зазначити, що постанову Кабінету Міністрів від 26 листопада 2009 р. №1302 громадськість зустріла негативно, про що свідчили численні скарги та судові позови. У зв'язку з цим постановою від 3 листопада 2010 р. №996 „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” Кабінет Міністрів скасував цей акт, затвердивши нове Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади. До розроблення проекту акта активно залучались представники громадськості, які входили до складу створеної Мін'юстом робочої групи з розробки проекту, надсилали письмові пропозиції, брали участь у громадському обговоренні (думка громадськості майже порівну розділилась на користь двох позицій: повернення чинності постанові Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. №1378 та затвердження нової постанови з конкретним механізмом формування рад, який не залежатиме від органів виконавчої влади).

Нове Типове положення визначило, що члени громадських рад обиратимуться шляхом рейтингового голосування під час зборів представників інститутів громадянського суспільства, які подали відповідні заяви (при цьому стосовно таких інститутів не встановлено жодних критеріїв). Орган виконавчої влади майже повністю обмежений у впливі на підготовку та проведення зборів, це має робити ініціативна група, до складу якої входять представники громадської ради (за її наявності), інститутів громадянського суспільства і лише окремі фахівці органу виконавчої влади. Таким чином, передбачається, що громадянське суспільство шляхом „саморегуляції” обиратиме до складу рад найдостойніших своїх представників.

За громадськими радами збережено попередні повноваження та надано кілька нових: подавати органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері; 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 пропозиції громадських організацій, які мають важливе суспільне значення; організувати публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці [7]. Важливо, що Типовим положенням 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 ради і містити обґрунтування причин неврахування пропозицій.

Необхідно зазначити, що, незважаючи на часті зміни та недосконалість нормативно-правового забезпечення, протягом 2004 – 2010 років громадські ради функціонували при більшості органів виконавчої влади. На жаль, ґрунтовне дослідження їх діяльності було проведено один раз і лише щодо рад при центральних органах виконавчої влади. Це дослідження у листопаді – грудні 2010 року здійснив Український центр політичного менеджменту на замовлення Секретаріату Кабінету Міністрів України (за підтримки Програми сприяння Парламенту II). Дослідженням було охоплено 47 з 51 громадської ради, які на той час функціонували при центральних органах виконавчої влади. Зокрема, згідно з результатами дослідження, більшість громадських рад (80 %) діяли на підставі постанови Кабінету Міністрів від 15 жовтня 2004 р. №1378. Склад 56 % рад формувався за рішенням керівництва органів, при цьому думки респондентів (голів громадських рад та представників органів виконавчої влади, уповноважених взаємодіяти з радами) щодо оптимального механізму формування рад розділились порівну за двома позиціями: 1) формування рад керівництвом органів на підставі поданих інститутами громадянського суспільства заявок; 2) формування рад на зборах зацікавлених інститутів громадянського суспільства [8, с. 39 – 40, 52]. У більшості рад кількість членів становила до 40 осіб, до них застосовувались критерії щодо територіального статусу, сфери діяльності та досвіду роботи, при цьому 79 % опитаних висловились за необхідність збереження таких критеріїв [8 с. 42, 44].

Незважаючи на те, що дослідження було виконане вже після прийняття постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. №996, його результати, насамперед щодо питань формування громадських рад, їх кількісного складу, застосування критеріїв до інститутів громадянського суспільства, є корисними під час аналізу ситуації, що склалась у зв'язку зі створенням рад відповідно до згаданої постанови. Необхідно зазначити, що такі громадські ради повинні були сформуватися протягом трьох місяців з дня набуття чинності постановою (до 11 лютого 2011 р.). Разом з цим, початок оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, передбаченої Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085, уповільнив цей процес, оскільки при більшості міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що утворюються (реорганізуються) відповідно до Указу, громадські ради формуватимуться після офіційної реєстрації цих органів та затвердження положення про них. У зв'язку з цим станом на квітень 2011 р. громадські ради були утворені лише при 20 центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Хоча формування громадських рад при усіх органах виконавчої влади ще не завершилося, аналіз цього процесу дозволяє виявити ряд проблемних питань, на які звертають увагу і представники органів влади та інститутів громадянського суспільства [9, 10]. Зокрема, надання ініціативним групам, більшість членів яких є представниками інститутів громадянського суспільства, повноважень з підготовки установчих зборів з формування громадських рад і обмеження можливості впливу на цей процес органів виконавчої влади на практиці неодноразово призводило до прийняття ініціативними групами рішень, що суперечили постанові Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. №996 (безпідставні відмови у допущенні інститутів громадянського суспільства до участі у зборах, встановлення критеріїв до них, порушення процедури проведення зборів тощо). При цьому спроби органів втрутитись у ситуацію наражаються на критику і звинувачення у незаконному впливі на роботу ініціативних груп з метою отримання „кишенькових” громадських рад.

Рейтингове голосування за представників інститутів громадянського суспільства, до яких не визначено жодних критеріїв, на практиці не забезпечує очікувану „саморегуляцію” і обрання до складу рад найдостойніших кандидатів. Під час більшості установчих зборів у кандидатів спрацьовує „інстинкт самозбереження”, і до складу рад обираються усі присутні, часто представники інститутів громадянського суспільства, діяльність яких не стосується напрямів роботи конкретних органів виконавчої влади або які мають зовсім незначний досвід. Представники відомих експертних інститутів громадянського суспільства у таких громадських радах становлять меншість, а отже не зможуть впливати на їх роботу. При цьому, до складу новоутворених рад часто входить більше 100 осіб, що значно ускладнюватиме управління роботою ради, збирання кворуму та досягнення консенсусу, пошук органом виконавчої влади приміщення для проведення засідань ради.

Необхідно зазначити, що проблемні питання та своєрідна „криза очікувань” від формування нових рад багато в чому спричинені тим, що не вироблено чіткого концептуального підходу до цього інструменту участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Після прийняття постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. №996 отримали можливість увійти до громадських рад представники інститутів, які не є фахівцями з питань роботи конкретних органів; водночас функції громадських рад, передбачені у нормативно-правовому забезпеченні, не були переглянуті. Слід очікувати, що робота нових рад буде менш експертною і спрямованою більше на доведення до відома органів виконавчої влади громадської думки та здійснення загального громадського контролю за їх діяльністю.

У зв'язку з цим, на нашу думку, й виникла потреба вдосконалити відповідну нормативно-правову базу, насамперед щодо зміни концептуального підходу з урахуванням можливості і доцільності

формування при органах виконавчої влади двох видів громадських консультативно-дорадчих органів – експертних (консультаційних) рад та власне громадських рад, які об'єднуюватимуть представників громадськості, котрі не є фахівцями у сфері діяльності конкретного органу, але виразниками інтересів різних груп населення (такі два види рад зустрічаємо і в інших країнах). Експертні громадські ради має формувати керівництво органів виконавчої влади з використанням кваліфікаційних вимог, що дозволить залучити представників інститутів громадянського суспільства – визнаних фахівців з певного кола питань. Такі ради повинні мати повноваження вносити фахові пропозиції до проектів рішень органів виконавчої влади, здійснювати їх громадську експертизу. А власне громадські ради можуть формуватися представниками інститутів громадянського суспільства самостійно, у тому числі й за механізмом, передбаченим постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. №996. Їх функції полягатимуть у доведенні до уваги органів виконавчої влади проблемних питань, які хвилюють населення, представленні позиції громадськості щодо суспільно важливих рішень, які розробляються органами влади, здійсненні загального громадського контролю за діяльністю цих органів на предмет врахування громадської думки.

Завдяки таким громадським радам органи виконавчої влади можуть отримати додаткові канали для поширення інформації про свою діяльність серед різних груп населення, роз'яснення змісту важливих соціально-економічних реформ. До кандидатів до складу таких рад варто було б застосовувати певні критерії, насамперед щодо кількості членів інститутів громадянського суспільства (показник представлення інтересів громадськості) і сфери роботи (бажано, щоб члени ради представляли різні сфери суспільної діяльності). При формуванні обох видів консультативно-дорадчих органів важливо чітко дотримуватись певного кількісного обмеження. Враховуючи те, що склад більшості громадських рад при центральних органах виконавчої влади налічував до 40 членів, оптимальною можна вважати саме таку їх кількість.

Підсумовуючи, зазначимо, що прийняте 2004 року рішення Кабінету Міністрів щодо утворення громадських рад при органах виконавчої влади не стало формальністю, і цей інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики поступово стає традиційним для нашої країни. Наступним етапом розвитку і підвищення ефективності цього інструменту може стати концептуальний розподіл у нормативно-правовій базі громадських консультативно-дорадчих органів на два види — громадські експертні ради і власне громадські ради, які матимуть специфічні функції та різні механізми формування.

Перспективним напрямом досліджень може стати підготовка пропозицій та рекомендацій щодо шляхів налагодження ефективної взаємодії консультативно-дорадчих органів з органами виконавчої влади.



*Література:*

1. **Боржелли Н., Брайт В.** Общественные советы как механизм консультаций государства с общественностью / Н. Боржелли, В. Брайт // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок. – Минск : ФУАинформ, 2009. – С. 154 – 161.

2. **Руденко В.** Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности / В. Руденко // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок. – Минск : ФУАинформ, 2009. – С. 162 – 174.

3. **Ковалевич І. П.** Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики / І. П. Ковалевич // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 135 – 140.

4. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / Дніпренко Н. К., Окша Н. В., Андрійчук Т. С. [та ін.] ; за заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К. : ТОВ „Вістка”, 2008. – 164 с.

5. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 15 жовт. 2004 р. №1378. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1378-2004-%EF>. – Назва з екрану.

6. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 26 лист. 2009 р. №1302. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2009-%EF>. – Назва з екрану.

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України, 3 лист. 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>. – Назва з екрану.

8. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 148 с.

9. **Окша Н.** Громадські ради: криза демократії чи її розвиток? / Н. Окша // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/04/8/6088504>. – Назва з екрану.

10. **Бекешкіна І.** Рейдерські новації: як захоплюють громадські ради / І. Бекешкіна // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/04/4/6077869>. – Назва з екрану.