

ГРОМАДСЬКІ РАДИ ПРИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню питання формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади, участі інститутів громадянського суспільства у виробленні та реалізації державної політики.

Ключові слова: громадські ради, органи виконавчої влади, інститути громадянського суспільства, ініціативні групи.

Статья посвящена исследованию вопроса формирования общественных советов при центральных и местных органах исполнительной власти, участия институтов гражданского общества при разработке и реализации государственной политики.

Ключевые слова: общественные советы, органы исполнительной власти, институты гражданского общества, инициативные группы.

The article is devoted to investigation a creation public advices in central and local executive branches of power, a participation the institutes of civil society to create and realize government policy.

Key words: public advices, executive branches of power, institutes of civil society, initiative groups.

Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» надала реальну можливість усім зацікавленим інститутам громадянського суспільства брати участь у виробленні та реалізації державної політики.

Обов'язковість утворення громадських рад при органах виконавчої влади вперше було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 13781. Відповідно до цього акту громадські ради утворювалися як комунікаційно-експертні майданчики для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Проте практика показала, що у переважній більшості громадські ради, утворені за Постановою КМУ № 1378, виявилися малоефективними. Головною причиною цього стала сама процедура формування громадських рад: їх члени фактично призначалися за рішенням керівника органів влади, при яких такі ради утворювалися [2, с. 12].

Певні зрушення щодо формування громадських рад були закладені Постановою КМУ від 26 листопада 2009 року № 1302. Нею Кабінет Міністрів України зобов'язав органи виконавчої влади утворити громадські ради вже як виборні колегіальні органи. Проте, вимогу Постанови щодо формування громадських рад шляхом рейтингового голосування за кандидатів під час щорічних зборів представників не менше ніж однієї четвертої від кількості зареєстрованих у відповідному регіоні громадських організацій виконати не вдалося. Наприклад, у Кіровоградській області збори по формуванню громадської ради проводили тричі, проте необхідного кворуму у щонайменше 126 з понад 600 зареєстрованих громадських організацій

зібрати жодного разу не вдалося. Поспіх та помилки у розробці Постанови КМУ № 1302 призвели до фактичного замороження так званих «старих» громадських рад.

Нова Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» зобов'язала всі органи виконавчої влади як виборні консультативно-дорадчі органи та дала поштовх для активізації інститутів громадянського суспільства всієї України. Постанова врахувала більшість недоліків обох попередніх систем при створенні громадських рад та запропонувала алгоритм їх формування як виборних органів на принципах високої самоорганізації інститутів громадянського суспільства. Інститутам громадянського суспільства було надано право вільно делегувати кандидатів до громадських рад, самостійно визначати кількісний склад рад та обирати їх особистий склад.

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 м. Києві та Севастополі державній адміністрації затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 містить наступні положення [4]:

1. Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі – громадська рада) 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 [4].

2. У своїй діяльності громадська рада керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також Положенням про громадську раду, розробленим на основі цього Типового положення.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: готує та подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена (далі – орган), пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

1) готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;

2) подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

3) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;

4) здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

5) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

6) збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

7) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

8) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність [4].

3. 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 (далі – інститути громадянського суспільства) [4].

4. Склад громадської ради формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за кандидатури, які добровільно заявили про бажання брати участь у роботі громадської ради та внесені інститутами громадянського суспільства [4].

Кількісний склад громадської ради визначається установчими зборами. Строк повноважень складу громадської ради – два роки. До складу громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства. Членство в громадській раді є індиві-

дуальним. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом.

5. Для формування складу громадської ради орган утворює ініціативну групу з підготовки установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства [4].

Якщо при органі вже утворена громадська рада, то не пізніше ніж за 60 календарних днів до закінчення її повноважень вона утворює ініціативну робочу групу з підготовки установчих зборів для формування нового складу ради.

До складу ініціативної групи з підготовки установчих зборів входять представники інститутів громадянського суспільства, в тому числі ті, які є членами діючої громадської ради, та органу, при якому утворюється громадська рада [4].

Загалом, громадські ради виконують наступні функції [1, с. 8]:

1. експертна:

– надає органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері.

2. комунікативна:

– інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

– збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

– організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

– готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність

3. контролююча:

– проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів;

– здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

4. консультативна:

– готує та подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

– готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю [1, с. 8].

Громадські ради при органах виконавчої влади в Україні мають право [2, с. 4]:

– надавати обов'язкові для розгляду пропозиції щодо нормативно-правових актів та змісту роботи посадовців;

– проводити громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та вимагати виконання посадовцями антикорупційного законодавства;

– проводити громадську експертизу діяльності органу влади;

- здійснювати громадський контроль за врахуванням владою пропозицій і зауважень громадськості;
- готувати орієнтовний план та проводити публічні громадські слухання з питань, віднесених до компетенції ОБВ;
- допомагати органу влади працювати більш ефективно в інтересах громадян.

Постанова № 996 запровадила низку новацій як у процесі формування громадських рад, так і в організації їхньої повсякденної роботи. Відповідно до Постанови громадські ради при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях стають постійно діючими колегіальними виборними органами.

Відтепер інститути громадянського суспільства самостійно визначають бажану кількість майбутніх членів громадської ради та самостійно обирають поміж себе найбільш достойних представників для членства у ній. Право брати участь в установчих зборах та висувати кандидатури членів громадських рад отримали громадські та благодійні організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи. Органи влади зобов'язані надавати необхідну інформацію та проекти нормативно-правових актів на розгляд громадських рад. Рішення громадських рад є обов'язковими для розгляду органами виконавчої влади, при яких такі ради утворені, а інформування громадських рад про врахування чи неврахування пропозицій громадськості є обов'язковим для ОБВ. Про діяльність громадських рад органи виконавчої влади зобов'язані регулярно інформувати на своїх офіційних сайтах у спеціально створених рубриках «Громадська рада» [2, с. 4].

Із імплементацією Постанови КМУ № 996 громадянське суспільство та органи виконавчої влади України увійшли у найбільш інтенсивний та масовий період своєї співпраці. Всі 602 органи виконавчої влади усіх рівнів залучені до формування громадських рад.

Переважна більшість органів виконавчої влади виконали вимогу Постанови № 996 щодо формування (оновлення) громадських рад. Станом на 1 жовтня 2011 р. сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних, тобто 93 % [2, с. 4].

А саме сформовано [2, с. 4]:

- 9, тобто 56 %, громадських рад на рівні міністерств;
- 28, тобто 45 %, громадських рад на рівні центральних органів виконавчої влади;
- 27, тобто 100 %, громадських рад на рівні ОДА, Раді Міністрів АРК, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях;
- 487, тобто 99,6 %, громадських рад на рівні районних державних адміністрацій.
- 14, тобто 100 %, громадських рад на рівні районних державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі [2, с. 4].

Формування громадських рад при центральних органах виконавчої влади було призупинено із виходом Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня

2010 р. № 370. Проте, наразі положення та структури оновлених центральних органів виконавчої влади вже затверджені і процес формування громадських рад продовжується.

За оцінками представників Партнерства інститутів громадянського суспільства на підтримку громадських рад, 5 із 8 громадських рад при міністерствах, 19 громадських рад при ЦОБВ та 25 громадських рад при ОДА, РМ АРК, КМДА та СМДА сформовані без грубих порушень процедурних вимог Постанови № 996. Натомість, при 3 міністерствах (Міністерстві внутрішніх справ України, Міністерстві екології та природних ресурсів, Міністерстві фінансів України) та 2 обласних державних адміністраціях (Дніпропетровській та Хмельницькій) зафіксовано грубі порушення вимог постанови № 996 членами ініціативних груп [2, с. 14]. Варто зазначити, що під грубими порушеннями розуміються будь-які дії зі сторони ініціативних груп по підготовці установчих зборів громадських рад чи самих органів виконавчої влади, що призвели до фактичної неможливості значної частини зацікавлених інститутів громадянського суспільства реалізувати власне право на участь у формуванні громадських рад (передусім, через приховування інформації, встановлення штучних обмежень щодо участі в установчих зборах, маніпулювання громадською думкою, неправомірні відмови від вчинення дій, передбачених Постановою № 996, дій тощо). У вказаних випадках процедурні порушення ставлять під питання легітимність сформованих рад. Окрім цього, Голова Державного агентства земельних ресурсів України, грубо порушуючи Постанову № 996, відмовляється затверджувати склад громадської ради, обраної на установчих зборах 16 червня 2011 року, та формує нову ініціативну групу для підготовки проведення повторних установчих зборів. Голова Черкаської ОДА протягом трьох місяців порушував Постанову № 996, безпідставно не затверджуючи склад громадської ради. З іншого боку, сформована в умовах практично повного дотримання процедурних вимог Постанови № 996 громадська рада при МЗС є недієздатною внаслідок внутрішнього конфлікту між членами ради [2, с. 14].

Загалом більше 9 тис. представників ІГС взяли участь в установчих зборах із формування громадських рад при ОБВ різного рівня. До складу громадських рад різного рівня обрано більше ніж 8 тис. 200 представників ІГС. Середня кількість членів громадських рад при ЦОБВ складає 40 осіб. Рекордсменом за кількістю членів ГР є Міністерство закордонних справ України – 166 членів, найменша за кількістю громадська рада при Державній службі автомобільних доріг – 9 осіб. Середня кількість членів громадських рад при ОДА, РМ АРК, КМДА та СМДА – 79 осіб. Лідерами за кількістю членів є КМДА – 222 особи, та Сумська ОДА – 217 осіб, найменша кількість членів – 25 осіб при Чернівецькій ОДА [2, с. 5].

Із метою формування складу громадської ради при органі виконавчої влади останній утворює ініціативну групу з підготовки установчих зборів громадської ради. Якщо при органі влади вже утворена громадська рада, то не пізніше ніж за 60 календарних днів до закінчення її повноважень остання утворює ініціативну робочу групу згідно з Постановою № 996. Ініціативні групи з підготовки установчих зборів були сформовані

при більшості ОБВ. При цьому ініціатива щодо утворення груп із підготовки установчих зборів належала здебільшого самим ОБВ [2, с. 17].

Постановою № 996 було передбачене входження до складу ініціативних груп із підготовки установчих зборів представників інститутів громадянського суспільства, в тому числі тих, які є членами діючих громадських рад, а також представників органу, при якому утворюється громадська рада. Практика показала, що представників ІГС для складу ініціативних груп визначали у різний спосіб: залучали представників усіх або більшості ІГС, які виявляли таку ініціативу, або визначали на вибір працівників структурних підрозділів ОБВ, відповідальних за взаємодію із громадськістю [2, с. 18]. Останнє необов'язково означало спроби недобросовісного впливу з боку державних службовців на роботу ініціативних груп, оскільки критерієм вибору часто була обізнаність представників ОБВ про активну діяльність організацій.

Показово, що на рівні ОДА лише 2 ініціативні групи були створені за пропозиціями діючих ГР. Практично всі ініціативні групи передбачали участь представників структурних підрозділів органу влади у зв'язках із громадськістю [2, с. 18].

Громадські ради викликали інтерес абсолютно різних ІГС: від «традиційних» громадських організацій (зокрема сервісних, молодіжних, правозахисних, екологічних, моніторингових) до бізнесових асоціацій, релігійних організацій, профспілок та навіть недержавних пенсійних фондів. На рівні ЦОБВ 39 % членів громадських рад складають представники громадських організацій, 32 % – професійні та бізнесові асоціації (до 54 % на рівні ЦОБВ – не міністерства), 7 % – благодійні організації. На рівні ОДА представниками громадських організацій є 67 % членів громадських рад, представниками благодійних організацій та професійних спілок – по 9 %. Таким чином, різні сектори громадянського суспільства вперше зійшлися на єдиному діалоговому майданчику і почали процес вироблення спільних позицій [2, с. 14].

Отже, формування громадських рад засвідчило значний інтерес різних інститутів громадянського суспільства до участі у формуванні та реалізації державної політики. Це частково пов'язано із закритістю політичних партій та їх нездатністю представляти інтереси громадян і забезпечувати їх відтворення у державній політиці [2, с. 77]. Представники деяких організацій стали членами п'яти або навіть семи громадських рад при різних органах виконавчої влади, що викликає сумніви у їх орієнтації на системну та професійну роботу в цих радах. Мали місце випадки захоплення лідерства у громадських радах представниками політичних партій і навіть діючими депутатами від більшості у відповідних місцевих радах (Сумська ОДА) [2, с. 78].

Відповідно, перший досвід формування громадських рад за демократичними процедурами довів, що самі інститути громадянського суспільства виявилися неготовими до належної самоорганізації та кооперації. Переважна більшість порушень вимог Постанови № 996 була здійснена деякими громадськими активістами у складі ініціативних груп із підготовки установчих зборів. Саме вони переважно намагалися обмежити конкуренцію між делегатами ІГС та не допустити до участі у радах нелояльні організації. Одна з причин цього полягає у нерозумінні громадськими активістами основного призначення громадських рад та їх функцій і як наслідок – ідеалізація можливостей громадських рад.

У окремих випадках порушення процедур формування громадських рад мали місце з боку представників органів виконавчої влади. Не всі керівники органів виконавчої влади виявилися готовими до відкритої співпраці з громадськістю, готовими намагатися мінімізувати ризики та взяти під контроль процес створення громадських рад. Подекуди представники органів виконавчої влади відкрито намагалися забезпечити перевагу лояльних до себе організацій у складі громадських рад або силами таких організацій обмежити доступ інших до установчих зборів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Волошина А. Громадська рада: практичні рекомендації / А. Волошина // Громадянське суспільство. – 2011. – № 3 (17). – С. 7–12.
2. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу формування громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 124 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. 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 м. Києві та Севастополі державній адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.

Рецензенти: *Колісніченко А. І., д.і.н., професор;*
Седляр Ю. О., к.політ.н., доцент.

© Попова Г. Л., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2011 р.