

Олена САМБУК

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**СУЧАСНИЙ ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКА РАДА
ПРИ ОРГАНІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ»
В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ
(частина I)**

Розкривається сутність поняття «громадська рада при органі виконавчої влади». Висвітлюються процедури створення та функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та особливості їх взаємодії. Аналізуються проблемні питання в діяльності громадських рад та пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: взаємодія, громадські ради, органи виконавчої влади.

Олена Самбук. Современное содержание понятия «общественный совет при органе исполнительной власти» в современном государственном управлении

Раскрывается сущность понятия «общественный совет при органе исполнительной власти». Описываются процедуры создания и функционирования общественных советов при органах исполнительной власти и особенности их взаимодействия. Анализируются проблемные вопросы в деятельности общественных советов и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: взаимодействие, общественные советы, органы исполнительной власти.

Olena Sambuk. Modern content essence of the concept «public council of public authorities» in modern public administration

The essence of the concept «public council of public authorities» is disclosed. The procedures of formation and functioning of public councils of public authorities and particular qualities of interaction are described. The problem issues of the activity of public councils are analyzed and ways to solve them are offered.

Key words: interaction, public councils, public authorities.

Важливою умовою становлення та розвитку демократичної, правової, соціальної української держави є її ефективна взаємодія із громадянським суспільством. Успішність такої взаємодії обумовлюється системним діалогом в обговоренні питань, які мають важливе суспільне значення, удосконаленням практики взаємовідносин, активною участю громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Нині велика кількість представників державної влади та громадськості усвідомлюють важливість формування системи громадського контролю, прозорості державно-управлінських рішень, необхідності незалежних громадських експертиз і підзвітності влади перед суспільством, побудованої на принципах партнерства і взаємної довіри [1]. Рівень цих взаємовідносин передбачає об'єднання зусиль влади

й громадськості для пошуку шляхів і ресурсів для вирішення нагальних проблем і потреб. Це стає можливим за умови налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадськими радами, що діють при них, як активної частини українського суспільства.

Питання створення та функціонування громадських рад при органах виконавчої влади є предметом досліджень таких вітчизняних науковців та експертів, як А. Колодій, А. Крупник, М. Лациба, О. Літвінов, А. Ткачук, Л. Усаченко, О. Хмара, Ю. Шайгородський та ін. Аналіз прикладних досліджень свідчить про те, що громадські ради є сучасною, з високою результативністю та ефективністю формою взаємодії державної влади з громадянським суспільством [11]. Теоретичне обґрунтування сутності поняття «громадська рада при органі виконавчої влади» є недостатньо розробленим і потребує особливої уваги як важливий інструмент демократичного врядування.

Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності поняття «громадська рада при органі виконавчої влади» в сучасній науці державного управління.

Як зазначалось вище, однією з провідних форм налагодження конструктивної співпраці влади та громадськості є утворення спільних консультативно-дорадчих структур. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі – Постанова) [6] затверджено Типове положення про громадські ради при центральних та місцевих органах виконавчої влади (далі – Положення). У Положенні зафіксовано, що 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 із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [10].

Правовою основою діяльності громадських рад є такі нормативно-правові джерела: Конституція України (ч. 1, ст. 38); Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (п. 9, ч. 1, ст. 39); Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 зі змінами «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» (п. 43, ч. 2, ст. 43); Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [2].

Зазначена нормативно-правова база є реальним напрацюванням влади у вирішенні питань залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Суттєвими відмінностями громадських рад (ГР) при органах виконавчої влади (ОВВ) від інших консультативно-дорадчих органів (громадських гуманітарних, політично-консультативних, науково-методичних, молодіжних

та/або студентських рад тощо) є те, що, по-перше, ГР не лише виконують консультативно-дорадчу функцію, а й покликані забезпечувати громадський контроль за діяльністю ОБВ у відповідних сферах; по-друге, ГР формуються на виборних засадах; по-третє, до складу ГР не можуть бути включені представники органу влади, що забезпечує незалежність думки та самостійність функціонування даних консультативно-дорадчих органів [5].

На ГР покладається виконання таких завдань:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю ОБВ;
- сприяння врахуванню ОБВ громадської думки під час формування та реалізації державної політики, визначення її пріоритетів на місцевому рівні [2].

Результатом діяльності ГР може бути консолідована думка громадянського суспільства, проекти нормативно-правових актів, аргументована публічна позиція, незалежна оцінка, експертиза владних рішень та дій, компетентні поради владі [2], що є беззаперечним свідченням та підставою для врахування під час розробки проектів рішень, місцевих ініціатив, визначення пріоритетів як галузевого розвитку, так і розвитку місцевих громад та їх об'єднань.

ГР є одним із механізмів реалізації ст. 38 Конституції України, у якій закріплюється право громадян брати участь в управлінні державними справами, а отже, повинні створюватись умови для реалізації цього конституційного положення. Відповідно до зазначеного ГР покликані виконувати такі функції:

- експертну – подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері;
- комунікативну – інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному сайті органу влади; збирає, узагальнює та подає органу влади інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства (ІГС) 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;
- контрольною – проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; здійснює громадський контроль за врахуванням органом влади пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням органом законодавства, спрямованого на запобігання та протидію корупції.
- консультативну – готує та подає ОБВ, 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 влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю [2].

Виконуючи вказані функції, ГР набувають право:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріати, комітети, комісії, експертні групи тощо);
- залучати до роботи працівників ОБВ, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців;
- організовувати і проводити семінари, конференції, засідання, круглі столи та інші комунікативні заходи;
- отримувати в установленому порядку від ОБВ, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення своєї діяльності;
- отримувати від ОБВ проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю [10].

Згідно з Постановою ГР формуються з ІГС. До складу ГР можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій працедавців, недержавних засобів масової інформації та інших невідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України [10]. Зазначене положення дає можливість широкому колу активної громадськості представляти і захищати свої інтереси у відносинах з владою та реалізовувати своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами.

Процедури формування та функціонування ГР визначені в Типовому положенні про громадські ради при центральних та місцевих органах влади [10]. Склад ГР формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за кандидатури, висунені ІГС, які добровільно заявили про бажання брати участь у роботі ГР. Кількість членів ГР визначається установчими зборами. Строк дії повноважень ГР становить два роки. До складу ГР може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного ІГС. Для формування складу ГР органом влади створює ініціативну групу з підготовки установчих зборів за участю ІГС. Якщо при органі вже утворена ГР, 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 [6]. З метою охарактеризувати практику імплементації громадськістю та владою положень Постанови щодо формування та налагодження роботи ГР при ОБВ різного рівня партнерством інститутів громадянського суспільства на підтримку громадських рад було проведено моніторинг формування ГР при центральних та місцевих ОБВ та оприлюднено звіт [4], який засвідчив, що переважна більшість ОБВ виконала вимогу Постанови щодо формування

(оновлення) ГР. Станом на 1 жовтня 2011 р. сформовано 566 ГР із 608 необхідних, тобто 93 %, а саме:

- на рівні міністерств – 9 ГР, тобто 56 %;
- рівні центральних ОВВ – 28 ГР, тобто 45 %;
- рівні ОДА, Раді Міністрів АРК, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях – 27 ГР, тобто 100 %;
- рівні районних державних адміністрацій – 487 ГР, тобто 99,6 %;
- рівні районних державних адміністрацій у містах Києві та Севастополі – 14 ГР, тобто 100 %.

Формування ГР при центральних ОВВ було призупинено з оприлюдненням Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 370 [8]. Проте із затвердженням положення та структури оновлених центральних ОВВ процес формування ГР було продовжено.

Постановою передбачено, що повідомлення про дату, час, місце, порядок проведення установчих зборів, порядок подання заяв для участі в установчих зборах, відомості про склад ініціативної групи та прізвище, ім'я, електронну адресу та номер телефону відповідальної особи ОВВ в обов'язковому порядку оприлюднює на своєму офіційному сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж за 30 календарних днів до проведення установчих зборів [10]. За даними вищезгаданого звіту переважна більшість ОВВ дотрималась встановлених вимог і оприлюднила повідомлення на власних офіційних сайтах щонайменше за 30 днів до дати проведення установчих зборів із формування ГР. Порушення термінів було зафіксовано на рівні райдержадміністрацій у 9 % випадків (39 РДА з різних областей). Якщо після оприлюднення відповідного оголошення дата, час або місце проведення установчих зборів змінювались, інформування громадськості про такі зміни здійснювалось переважно через офіційний сайт ОВВ або телефоном.

Для участі в установчих зборах до ініціативної групи подається заява в довільній формі, підписана уповноваженою особою керівного органу ІГС. За 10 календарних днів до проведення установчих зборів прийняття заяв для участі в них припиняється. На підставі поданих заяв ініціативна група складає список учасників установчих зборів, кандидатур до нового складу ГР та в разі потреби уточнює місце проведення установчих зборів. Під час проведення установчих зборів серед їх учасників обирається голова зборів, секретар, лічильна комісія, заслуховується інформація про результати діяльності ГР, що діяла при ОВВ до проведення установчих зборів (якщо така була утворена) [10]. На підставі протоколу установчих зборів керівник ОВВ видає наказ або розпорядження про затвердження складу ГР і з цього моменту починається діяльність створеної (новообраної) ГР.

Керівництво ГР здійснює голова, який обирається серед членів ради на її першому засіданні шляхом рейтингового голосування. Члени ради мають самі визначитися, буде таке голосування відкритим чи таємним.

Головою ГР не може бути обрано посадову або службову особу ОВВ. Голова ГР організовує діяльність ГР; скликає та організовує підготовку та проведення її засідань; підписує документи від імені ГР; представляє ГР у відносинах з Кабінетом Міністрів України, центральними і місцевими ОВВ, об'єднаннями громадян, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації; може брати участь у засіданнях колегії ОВВ. Дослідження, проведене колективом експертів Українського центру політичного менеджменту, засвідчило дієвість повноважень голів ГР [1]. За результатами опитувань, у списку найбільш значущих повноважень голів ГР зафіксовані такі: організація діяльності ГР та планування її роботи, організація засідань ради, представництво у взаємовідносинах з ОВВ, право підпису документів, участь у заходах, які проводяться ОВВ, тощо. Перелічені повноваження збігаються з тими, що зафіксовані в новому Типовому положенні про громадські ради, що свідчить про їх дієвість.

Членство в ГР припиняється на підставі її рішення в разі: систематичної відсутності члена на засіданнях ГР без поважних причин (більше ніж два рази); повідомлення керівника ІГС про відкликання свого представника та припинення його членства в ГР; скасування державної реєстрації ІГС, представника якого обрано до складу ГР; неможливості члена ГР брати участь у роботі ради за станом здоров'я, визнання в судовому порядку члена ГР недієздатним або обмежено дієздатним; подання членом ГР відповідної заяви.

Основною формою роботи ГР є засідання, що проводяться в разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Позачергові засідання ГР можуть скликатися за ініціативою однієї третини загального складу її членів. Засідання ГР є правоможним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів. Засідання ГР проводяться відкрито. У засіданнях ГР бере участь з правом дорадчого голосу уповноважений представник органу. За запрошенням голови ГР у її засіданнях можуть брати участь інші особи – працівники ЦОВВ, органів місцевого самоврядування, представники вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій, а також окремі фахівці.

Забезпечення секретаріату ГР приміщенням, засобами зв'язку, створення умов для роботи ради та проведення її засідань здійснює орган. ГР має бланк зі своїм найменуванням. Рішення ГР приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі однакового розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. Рішення ГР мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом. Рішення ОВВ, прийняте за результатами розгляду пропозицій ГР, в обов'язковому порядку доводиться до відома членів ГР та громадськості не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття. Інформація про прийняте рішення має містити відомості про врахування пропозицій ГР або причини їх відхилення. ГР інформує орган та громадськість про свою роботу шляхом розміщення матеріалів про установчі документи, план роботи, керівний склад, прийняті рішення, протоколи

засідань, щорічні звіти про її роботу в спеціально створеній рубриці «Громадська рада» на офіційному сайті органу [10].

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити такі висновки, що Постановою істотно розширені повноваження і можливості ГР. Але водночас існує ряд невіршених проблемних питань у процесі створення та функціонування ГР, а саме відсутні:

- єдиний підхід до кількісного складу ГР, що впливає на ефективність їх роботи, контрольованість внутрішніх процесів;
- нормативно закріплені вимоги щодо фахової підготовки членів ГР;
- стратегічне планування роботи ГР;
- належне фінансування видатків ГР, необхідних для проведення зібрань, друкування матеріалів, залучення провідних експертів тощо;
- координація та методичне забезпечення роботи ради [2].

Сприяття підвищенню ефективності функціонування ГР при ОВВ можуть такі заходи:

- внесення змін до Постанови у частині формування єдиного підходу до кількісного складу ГР, можливості встановлення критеріїв до ІГС, які включатимуться до складу ГР (насамперед щодо сфери діяльності, досвіду роботи інститутів), обов'язкове визначення заступника керівника ОВВ, відповідального за взаємодію з ГР, обов'язкова наявність у структурі ОВВ окремих підрозділів, що відповідають за взаємодію з громадськістю;
- передбачення в Державному бюджеті витрат на фінансування діяльності ГР та з метою стимулювання участі громадськості в роботі цих рад (фінансування має здійснюватися саме державою, а не відповідними ОВВ, при яких ці ради діють, для унеможливлення впливу посадовців на характер рішень рад).

Слід наголосити на позитивних кроках уряду щодо вирішення питання відсутності координації та методичного забезпечення роботи рад. Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади» було затверджено створення тимчасового консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади, що діють відповідно до Постанови [9]. Основними завданнями зазначеного органу є такі:

- сприяння координації діяльності ГР;
- проведення аналізу взаємодії ОВВ з громадськістю, рівня забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності, підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства з цих питань;
- сприяння проведенню експертизи проектів актів законодавства, необхідних для реалізації Кабінетом Міністрів України своїх повноважень, урахуванню громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, інформуванню представників ІГС про реформи, які проводить Кабінет Міністрів України.

У межах роботи Ради голів громадських рад будуть розроблятися

рекомендації та зразки документів, необхідних для роботи ГР, спільні підходи до вирішення проблемних питань, що виникають у діяльності рад, проводитимуться семінари для обміну досвідом, реалізовуватимуться інформаційні кампанії з метою популяризації роботи рад тощо.

Список використаних джерел

1. **Влада і суспільство: діалог через громадські ради** : монографія / Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. [та ін.] ; за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. – Режим доступу : www.politik.org.ua/Docs/Vlada_i_suspilstvo.pdf.
2. **Волошина А.** Ефективна організація роботи громадської ради : методичні рекомендації / А. Волошина, М. Лациба. – Режим доступу : www.gromrady.org.ua/2011/06/posibnyk-efektyvna-orhanizatsiya-roboty-hromadskoji-rady-metodychni-rekomendatsiji.
3. **Громадський контроль** // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 1 / редкол. : В. М. Князев (співголова). – К. : НАДУ, 2011 – С. 113.
4. **Громадські ради в цифрах: загальнонац. 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. – Режим доступу : www.ucipr.kiev.ua/files/books/monitoring_CC2011.pdf.
5. **Громадські ради при органах виконавчої влади** // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 6 / редкол. : С. М. Серьогін (співголова) [та ін.]. – ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 91.
6. **Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики** : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
7. **Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади**: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
8. **Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади** : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 370. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
9. **Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади** : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2012 р. № 658. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
10. **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** : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
11. **Усаченко Л.** Громадські дорадчі ради: стан та перспективи функціонування / Л. Усаченко. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2009_18_19/fail/Usachenko.pdf.

Надійшла до редколегії 26.10.12