

*Кравчук В. М.,  
кандидат юридичних наук, докторант  
Національної академії прокуратури України*

## ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ РАД: ЕФЕКТИВНІСТЬ І ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ РОЗВИТКУ НАРОДОВЛАДДЯ

**Анотація.** У статті аналізується зміст діяльності громадських рад при органах влади. Висвітлюються проблеми їхньої дієвості і єдності як форми народного контролю публічної влади. Досліджуються переваги й недоліки функціонування громадських рад. Зроблено висновок про перспективи розвитку діяльності громадських рад як важливого інструменту реалізації народовладдя в Україні.

**Ключові слова:** народний контроль, громадськість, громадські ради, народовладдя, інститут громадянського суспільства.

**Постановка проблеми.** Однією із форм народного контролю діяльності органів державної влади є створення при них відповідних громадських рад. При цьому останні поступово стають в Україні традиційним інструментом впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію державної політики. Так, сучасним завданням діяльності громадських рад є, по-перше, забезпечення відкритості, прозорості й підзвітності державної влади суспільству; по-друге, підвищення інформованості населення про можливості реалізації та захисту ними своїх прав; по-третє, урахування громадського інтересу в діяльності органів державної влади при прийнятті й реалізації ними управлінських рішень; по-четверте, створення додаткових засобів і правових механізмів діалогу громадськості й державної влади для уникнення можливої конфронтації.

Загалом взаємодія державної влади із представниками громадськості, що утворюють відповідну громадську раду, є діалоговою формою управління. Проте у вияві громадських рад указана форма комунікації забезпечує постійний доступ громадського сектора до процесу прийняття державних управлінських рішень, що є важливою умовою ефективного розвитку народовладдя.

Варто зазначити, що проблему функціонування громадських рад при органах державної влади досліджували такі вчені, як Т. Андрійчук, М. Віхляєв, Т. Гаталяк, А. Дідух, А. Крутлашов, А. Крупник, М. Лациба, П. Монжола, О. Самбук, Ю. Шайгородський та інші. Разом із тим додаткового науково-практичного опрацювання потребують питання ефективної діяльності громадських рад, уніфікації нормативно-правових положень стосовно їхнього правового статусу й правомочності.

**Метою статті** є правовий аналіз змісту діяльності громадських рад при органах влади, дослідження проблем їхньої дієвості і єдності як форми народного контролю публічної влади, а також переваг і недоліків їх функціонування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** П. Манжола зазначає, що демократичний устрій суспільства іманентно передбачає конституційно закріплені базові засади участі громадян у політичному житті. До основних форм такої діяльності він зараховує участь у виборах, референдумах та інших видах реалізації механізму прямої демократії; організаційну самодіяльність (участь в асоціаціях, громадських організаціях, політичних партіях тощо); участь у конвенційних і неконвенційних (несанкціонованих) протестних акціях. Проте найбільш визна-

чальними для сучасної демократії є форми участі громадян у повсякденному суспільно-політичному житті України в міжвиборчі політичні цикли для забезпечення ефективності процесу державного управління [1, с. 13].

Сучасний правовий зв'язок між громадянами та системою державного управління, який покликаний забезпечувати регулярне проведення загальнонаціональних і місцевих виборів шляхом голосування, не спроможний повною мірою задовольняти потреби громадян, реагувати на динамічні зміни запитів громадянського суспільства, особливо після 2014 р., часу Революції Гідності. Тому він не може слугувати одним-єдиним каналом їхнього впливу на формування вітчизняної політики й засобом контролю виборців за діяльністю обраної ними політичної еліти загалом, управлінської еліти зокрема [2].

У цьому сенсі суспільний контроль у європейських країнах сприймається як невід'ємна або навіть обов'язкова умова народовладдя. Важливість у реалізації суспільного контролю доводять такі його організаційні форми реалізації, як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або виконують представницько-інформаційні та експертні функції [3, с. 11–12; 4, с. 76].

Варто зазначити, що постійно діючі консультативно-дорадчі органи, які функціонують у структурі державної влади, є значно ефективнішими в управлінні, ніж короткострокові процедури контролю за діяльністю органів влади з боку громадськості чи епізодичне залучення громадян до формування управлінських рішень. Крім того, громадські ради створюються не тільки як механізм впливу громадськості на вироблення державної політики й контролю діяльності публічної влади, а і як додатковий експертно-інформаційний ресурс для органів виконавчої влади. Завдяки цьому громадські ради мають можливість суттєво підвищувати рівень довіри громадян до влади й запобігати протистоянню суспільства чинній владі через незадоволення політикою чи обмеженням громадянських прав і свобод [5, с. 7; 6, с. 7].

Тож на громадські ради покладено реалізація, безумовно, важливого конституційного принципу народовладдя, забезпечення правового механізму безпосередньої участі громадськості в управлінських і політичних процесах країни. Відповідно до цього, основними завданнями громадських рад є такі: по-перше, сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; по-друге, здійснення громадського контролю за діяльністю органу, при якому вона створена; по-третє, сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики [7]. Результати успішної діяльності громадських рад виявляються в такому: зростанні підтримки в суспільстві прийнятих управлінських рішень; консолідації думки громадськості; виробленні компетентних порад представникам влади; підготовці проектів нормативно-правових актів; незалежному оцінюванню, експертизі діяльності й рішень органів влади тощо. Саме тому громадські ради організаційно й функціонально вирізняються серед інших подібних науково-методичних, суспільно-консультативних та інших рад, оскільки, окрім консуль-

тативно-дорадчої функції, здійснюють громадський контроль. Це дає змогу зарахувати їх до системи народного контролю діяльності органів державної влади в механізмі української держави.

Звісно, пріоритетність застосування цього інструментарію народовладдя має пройти випробування часом. Однак позитивні аспекти діяльності громадських рад, особливо при центральних органах виконавчої влади, уже відчутні. Зокрема, про це зазначає Ю. Шайгородський, який виокремлює деякі позитивні зрушення:

- готовність більшості центральних органів виконавчої влади активно співпрацювати із громадськістю за допомогою формування відповідних консультативно-дорадчих органів;

- напрацювання оптимального переліку повноважень громадських рад та їхніх голів, у тому числі щодо контрольної діяльності [7];

- визначення оптимального строку повноважень громадських рад, що становить 2 роки [6, с. 91–92].

Також низку ефективних підходів до роботи громадських рад і механізмів їхньої взаємодії з органами виконавчої влади додала Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 234 про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996, тобто доповнень до основного нормативно-правового акта, який регулює діяльність громадських рад. Доречно акцентувати увагу на таких нових положеннях:

- підвищення компетентності членів громадських рад. Так, до формування складу громадських рад при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади тепер можуть залучатися лише інститути громадянського суспільства, які займаються відповідно до органу влади сферою діяльності;

- обмежено максимальну кількість членів громадських рад, не більше як 35 осіб, що впливало на продуктивність їхньої роботи, контрольованість внутрішніх процесів;

- виписано перелік підстав дострокового припинення діяльності громадських рад, що варто розглядати як гарантію їхньої ефективної діяльності. До таких підстав належать не проведення засідання громадської ради протягом двох кварталів; невиконання громадською радою без об'єктивних причин більшості заходів, передбачених річним планом її роботи; прийняття відповідного рішення на її засіданні; реорганізація або ліквідація органу [8].

Проте для ефективної діяльності громадських рад важливими є не лише нормативно-правові удосконалення, а й уніфікація практики їх функціонування. Із цього приводу А. Волошина слушно виокремлює п'ять цільових аудиторій, точніше сфер, які входять у зону комунікації громадських рад і з якими вони повинні виробити ефективні моделі взаємодії. Це здійснюється так, щоб жоден із них не випадав із напрямів активної діяльності громадських рад. До них належать такі:

- влада – ті, від кого залежить ухвалення рішень, посадовці органів державної влади, керівники державних установ та інші суб'єкти, які є суб'єктами контрольної діяльності громадських рад;

- населення (громадськість) – люди, які проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється компетенція органу державної влади, при якому утворено громадську раду;

- реципієнти – ті, для кого працює громадська рада (певні групи соціально незахищеного населення, великі групи населення, інтереси яких необхідно враховувати, а також проводити серед них просвітницьку діяльність);

- партнери – це ті, хто проводить діяльність, споріднену з роботою громадської ради (інститути громадянського суспільства, експерти, ЗМІ);

- спонсори та грантодавці – суб'єкти, які можуть забезпечити фінансову підтримку (міжнародні організації, благодійні фонди, приватні організації й особи) [9, с. 10].

У практичній діяльності громадських рад важливим є розуміння того, що здійснюваний ними громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади є не відокремленою діяльністю, а однією із форм участі народу в управлінні та підвищенні ефективності діяльності органів публічної влади. Тож ефективність громадських рад залежить і від збереження розумного балансу їх поєднання.

Разом із тим залишилося широке коло питань діяльності громадських рад, які потребують подальшого вивчення й вирішення. Багато практичних проблем функціонування громадських рад, які виникли в період їх становлення із 2004 р. до 2010 р., залишаються актуальними й на сьогодні. Так, більшість створених громадських рад в Україні є надзвичайно пасивними, при цьому чинником указаної пасивності є й органи виконавчої влади, які не звертають належної уваги на необхідність активізації діяльності громадських рад, і самі громадські об'єднання, представники яких уходять до складу громадських рад лише з метою підвищення власного іміджу або покращення репутації їхніх громадських об'єднань. Однак їхня діяльність у радах завершується вже на стадії вступу [10, с. 41–42]. Також з'являються вияви зловживання громадським впливом, зокрема й у сфері діяльності громадських рад, коли останні використовуються для тиску у спонуканні прийняття потрібних управлінських рішень окремими громадськими активістами. Як інструментарій лобіювання прийняття потрібних окремим особам нормативно-правових актів, рішень, і тому вже не йдеться про громадський інтерес, а виключно приватну заінтересованість тощо.

Крім того, можна вести мову і про певну міру некомпетентності окремих членів громадських рад при різних органах виконавчої влади. Захоплення лідерства у громадських радах представниками політичних партій і навіть чинними депутатами від більшості у відповідних місцевих радах, що прямо заборонено законодавством. Представники деяких організацій стали членами п'яти або навіть семи громадських рад при різних органах виконавчої влади, що викликає сумніви в їхній орієнтації на системну та професійну роботу в цих радах, а свідчить про намагання розширити власну сферу впливу [11, с. 78]. Має місце й повне нерозуміння окремими громадськими активістами основного призначення діяльності громадських рад, їхніх функцій, що призводить до ідеалізації ними можливостей цього інституту громадського контролю.

Тому вагомим недоліком нормативно-правового регулювання є відсутність закріплених вимог до кандидатів у члени громадських рад, хоча неформальні умови висунення претендентів у члени громадських рад фактично існують (це може бути вища освіта, фах, вік, досвід роботи тощо).

До практичних проблем роботи громадських рад варто зарахувати такі: відсутність стратегічного планування роботи громадських рад, їх координації та методичного забезпечення, а також неналежне фінансування центральними органами виконавчої влади видатків громадських рад, необхідних для проведення зібрань, друкування матеріалів, залучення провідних експертів, оплати відряджень членів ради тощо [6, с. 92].

Однак найбільше турбують процедурні порушення формування громадських рад, допущені представниками органів виконавчої влади для забезпечення переваги представників лояльних до себе інститутів громадянського суспільства, що взагалі ставить під сумнів легітимність їхньої діяльності й засвідчує значний рівень

неготовності частини керівників органів виконавчої влади відкрито співпрацювати із громадськістю.

Проте потрібно зазначити ще й про неготовність самого громадянського суспільства на повну потужність використовувати весь інструментарій громадських рад, оскільки створення відповідних інститутів громадського контролю має базуватися насамперед на потужній громадській активності, правосвідомості, правовій і політичній культурі, а також засадах самоорганізації. Зокрема, С. Косінов саме в недостатній організаційній самостійності, коли громадські ради створюються за активної участі держави або при органах державної влади, і вбачає концептуальну проблему повноцінності громадського контролю. На його думку, контроль, в організації якого бере участь підконтрольний суб'єкт, близькість до влади, до органів держави дають підстави говорити, що контроль, здійснюваний громадськими радами, повною мірою не є громадським [12, с. 8]. Як нам видається, висловлена думка є слушною, саме тому один із основних напрямів подальшого вдосконалення діяльності громадських рад має полягати в мінімізації та обмеженні організаційної участі влади й органів держави під час створення та функціонування громадських рад.

Отже, низка нормативних, організаційних і функціональних питань діяльності громадських рад при органах виконавчої влади потребує вдосконалення. Із цього приводу аналіз джерельної бази засвідчує, що останнє широке науково-практичне юридичне узагальнення діяльності громадських рад при органах виконавчої влади з моменту їх становлення відбулося у 2011–2012 рр. [5; 6; 11]. Однак більшість напрацьованих пропозицій і зауважень до практичної роботи громадських рад на сьогодні залишаються актуальними, навіть після змін, унесених у 2015 р. до Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996, яка є основою нормативно-правового забезпечення функціонування громадських рад.

**Висновки.** Підсумовуючи, важливо акцентувати увагу на такому: по-перше, діяльність громадських рад при органах державної влади є перспективним інструментом реалізації народовладдя в Україні, тому потребує активного розвитку; по-друге, ефективність діяльності громадських рад може бути досягнута з урахуванням двох напрямів: практичного напрацювання позитивного досвіду діяльності останніх, а також удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення їх роботи; по-третє, потрібно проводити просвітницьку роботу щодо діяльності громадських рад серед населення й навчання державних службовців для підвищення результативності їхньої практичної взаємодії.

Однак уважасмо, що першочерговим завданням на цьому шляху є врегулювання спеціальним законом правового статусу та організації діяльності громадських рад при органах державної влади для забезпечення більш вагомої їхньої юридичної легітимності й незалежності від органів держави, тому що останні подекуди мають визначальний вплив у їхній роботі (затвердження Кабінетом Міністрів України типового положення про громадські ради; затвердження органом виконавчої влади, при якому утворено громадську раду, положення щодо неї тощо), тому автономність діяльності громадських рад як інструменту народовладдя з урахуванням указанного є доволі проблемною. У свою чергу, це дасть змогу усунути суттєвий ризик створення лояльних чи навіть «кишенькових» громадських рад і запустить процес їхнього новітнього розвитку.

### Література:

- Манжол П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П.Г. Манжол // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 13–18.
- Круглашов А.М. Ради як комунікатор між владою та організованою громадськістю: регіональний досвід і потенціал розвитку / А.М. Круглашов // Фонд «Демократичні ініціативи ім. І. Кучеріва». 10 жовтня 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dif.org.ua/ua/commentaries/expert\\_opinion/anoliti-kruglashov/](http://dif.org.ua/ua/commentaries/expert_opinion/anoliti-kruglashov/).
- Сквірський І.О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення / І.О. Сквірський // Європейські перспективи. – 2013. – № 7. – С. 11–17.
- Їжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Їжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4 (12). – С. 74–79.
- Громадські ради: створення та організація роботи : [довідково-методичний посібник для членів громадських рад] / за заг. ред. А.С. Крупника. – Одеса, 2012. – 326 с.
- Влада і суспільство: діалог через громадські ради : [монографія] / [Ю.Ж. Шайгородський, Т.С. Андрійчук, А.Я. Дідух та ін.] ; за заг. ред. Ю.Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛІВОДА А.В., 2011. – 148 с.
- Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 211; 2012. – № 194.
- Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 р. № 976 і від 03 листопада 2010 р. № 996 : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 234 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 83.
- Волошина А. Громадська рада: практичні рекомендації / А. Волошина // Громадянське суспільство. – 2011. – № 3 (17). – С. 7–12.
- Віхляев М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності / М.Ю. Віхляев // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ. – 2013. – № 2. – С. 36–43.
- Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громад. рад при центр. та місц. органах виконан. влади / [М.В. Лациба, О.С. Хмара, А.О. Красносільська та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослід. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 124 с.
- Косінов С.А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії / С.А. Косінов // Юрист України. – 2012. – № 4. – С. 5–11.

### Кравчук В. Н. Деятельность общественных советов: эффективность и перспективы для развития народовластия

**Аннотация.** В статье анализируется содержание деятельности общественных советов при органах власти. Освещаются проблемы их действенности и единства как формы народного контроля публичной власти. Исследуются преимущества и недостатки функционирования общественных советов. Сделан вывод о перспективах развития деятельности общественных советов как важного инструмента реализации народовластия в Украине.

**Ключевые слова:** народный контроль, общественность, общественные советы, народовластие, институт гражданского общества.

### Kravchuk V. Activities of public councils: effectiveness and prospects for the development of democracy

**Summary.** The article analyzes the content of the activity of public councils under government bodies. The author deals with the problems of their effectiveness and unity as a form of popular control of public authority. The advantages and disadvantages of the functioning of public councils. The conclusion about the prospects of the activity of public councils as an important tool for implementation of democracy in Ukraine.

**Key words:** democracy's control, public, community councils, democracy, civil society institute.