

*М. А. Гирик,
старший інспектор УКЗ ГУМВС України в Київській області,
здобувач кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при
Президенті України*

ГРОМАДСЬКІ РАДИ ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ВАЖЛИВА ОРГАНІЗАЦІЙНА СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

У статті досліджуються проблеми оптимізації організації та діяльності громадських рад при органах виконавчої влади в Україні на сучасному етапі. Доводиться, що відповідні громадські ради є важливим структурним елементом механізму участі громадян в державному управлінні і обґрунтовуються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

The problem of optimizing organization and activities of public councils under the executive bodies in Ukraine on the modern stage has been researched in the article. The fact that the relative public councils are an important structural element of the mechanism for public participation in state administration has been proved and proposition related to the improvement of current legislation in this sphere has been grounded.

Ключові слова: громадськість, механізм участі громадян у державному управлінні, громадські ради.

Key words: public, mechanism of public participation in state administration, public council.

ВСТУП (НАУКОВА ПРОБЛЕМА, СТУПІНЬ ЇЇ ВИВЧЕНОСТІ, АКТУАЛЬНІСТЬ ТІЄЇ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ, ЯКІЇ ПРИСВЯЧЕНА СТАТТЯ)

Як відомо, участь громадян в управлінні державними справами, яка включає і їх участь у державному управлінні, є конституційним правом громадян, установленим і гарантованим статтею 38 Основного Закону. Механізми ж реалізації цього права унормовуються чинним законодавством України. При цьому в Україні, як і в більшості держав Європи, громадяни часто реалізують право на участь в управлінні державними справами колективно — через інститути громадянського суспільства, шляхом участі в громадських радах при виконавчих органах державної влади тощо.

Діяльність громадських рад при органах виконавчої влади нині залишається однією із пріоритетних організаційно-правових форм участі громадян, громадськості та інститутів

громадянського суспільства в управлінні державними справами в Україні. Разом із тим, потенціал участі громадськості в державному управлінні з різних причин залишається донині нереалізованим.

Зокрема, перешкодою для діяльності громадських рад при органах виконавчої влади України є неефективність відповідних нормативно-правових механізмів забезпечення організації та функціонування цих рад. Одночасно із цим, можна стверджувати про відсутність державно-управлінських концепцій, спроможних стати теоретико-методологічним підґрунтям як для удосконалення чинного законодавства в відповідній сфері, так і для оптимізації функціонування громадських рад з метою задоволення законних прав громадян на участь у державному управлінні.

Разом із тим, формуванню відповідної концепції має передувати виявлення найбільш актуальних проблем нормативно-правового та інституцій-

ного забезпечення ефективної діяльності громадських рад при органах виконавчої влади в Україні, а також обґрунтування стратегії державного управління щодо удосконалення правового статусу цих рад. Натомість відповідні проблеми до сьогодні не стали предметом самостійних наукових досліджень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вивчення проблем, пов'язаних з ідентифікацією механізмів участі громадян і громадськості в державному управлінні, нині знаходять своє відображення в роботах Н.Т. Гончарук, В.П. Горбатенка, Н.К. Дніпрова, І.О. Кресіної, В.С. Куйбіди, О.В. Петришин, В.О. Скворця, О.В. Скрипнюка, О.Г. Чувардинського і ін. Але дослідження проблем удосконалення механізмів участі громадськості в управлінні державними справами через громадські ради не отримали нині свого комплексного висвітлення.

ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Переважна більшість існуючих нині досліджень розглядають діяльність громадських рад при органах виконавчої влади як складову більш широкої проблеми, пов'язаної з участю громадян в управлінні державними справами в контексті публічного адміністрування в Україні [1, с. 341]. Це не суперечить істині, хоча й не спростовує необхідність вивчення питань нормативно-правового забезпечення організації та діяльності громадських рад при органах виконавчої влади, шляхів і способів всебічного залучення громадськості, зокрема інститутів громадянського суспільства, при їх формуванні, методів взаємодії та взаємовпливу громадських рад із органами, при яких вони утворені, гарантування реалізації громадськими радами своїх функцій і повноважень тощо.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ (МЕТА І МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ)

Мета статті полягає у виявленні сутності та змісту діяльності громадських рад при органах виконавчої влади як важливої організаційної складової механізму участі громадськості в державному управлінні, основних шляхів і напрямів удосконалення їх правового статусу.

РЕЗУЛЬТАТИ (СИСТЕМА ДОВЕДЕНЬ ЗАПРОПОНОВАНОЇ ГІПОТЕЗИ, ОБґРУНТОВУЮТЬСЯ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ)

Громадянське суспільство та рівень його інтеграції з державою та її органами на сьогодні є одним із найважливіших показників щодо здобутків тієї чи іншої держави у соціальній сфері. Очевидно, що в XXI ст. перспективність держав вимірюється не лише рівнем їх економічного чи фінансового розвитку, а й гармонійністю розвитку громадянського сусп-

ільства та його інститутів, їх впливом на розвиток держави та ефективністю громадського контролю за інститутами держави. При цьому необхідно усвідомлювати дифузійність взаємозв'язків сучасного громадянського суспільства та правової держави і пошук нових конструктивних форм їх діяльності в інтересах людини і громадянина.

У цьому сенсі слід погодитися з віце-президентом НАПрНУ О.В. Петришиним, який, виступаючи свого часу на міжнародній конференції "Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності", відзначав, що "громадянське суспільство й держава, в її інституціональному розумінні, є двома невід'ємними складовими частинами одного явища — сучасного соціуму, що в реальності не можуть існувати одна без одної. Що ж стосується висновку про виключну "позитивність" громадянського суспільства та "негативність" державної влади, то він слушно оцінюється дослідниками не лише як неконструктивний, а і як своєрідне змістовне спотворення концепції співвідношення цих споріднених явищ" [3, с. 15].

Безперечно, взаємодія громадянського суспільства та правової держави відбуваються не довільно, а в певних легітимних формах, встановлених чи санкціонованих у чинному законодавстві, а також через визначені механізми. У науці державного управління сформувалися різні теоретико-методологічні підходи до детермінації категорії "механізм". При цьому для механізму участі громадськості в державному управлінні характерним, як на нашу думку, є органічне поєднання нормативно-правового та державно-управлінського, або ж організаційного (інституційного) механізмів.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що механізми участі громадськості в державному управлінні — це система нормативно-правових та державно-управлінських механізмів, які відповідно до Конституції та законів України цілеспрямовано забезпечують легітимні умови і засоби реальної участі соціально активних громадян в управлінні державними справами, зокрема, через їх залучення до державного управління. Відповідні механізми мають дихотомічний зв'язок між собою.

Так, нормативно-правові механізми участі громадськості в державному управлінні є сукупністю нормативно-правових актів, які закріплюють право громадян на участь в управлінні державними справами, включно з участю в державному управлінні та визначають процедурно-процесуальні механізми впливу громадськості на державне управління тощо. Натомість державно-управлінські механізми є системою суб'єктів, уповноважених забезпечувати реалізацію впливу громадськості на державне управління та акцептувати такий вплив, забезпечувати зворотній

зв'язок між суб'єктами державного управління та громадськістю, доводячи до відома останньої результати втілення її пропозицій, рішень і т. д. При цьому первинний слід вважати саме нормативно-правову складову механізму участі громадськості на державне управління, оскільки у сучасній правовій державі, на відміну від управлінської практики минулого чи позаминулого століття, відповідний вплив громадськості повинен мати легітимний характер.

Форми участі громадськості в управлінні державними справами, у тому числі й у державному управлінні, на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів, котрі перебувають між собою в усталених юридичних зв'язках ієрархічного характеру. Тобто нормативно-правова складова механізму участі громадськості в державному управлінні є системою Конституції та законів України, указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших взаємопов'язаних між собою доктринально-правовими, предметними, функціональними й іншими юридичними зв'язками нормативно-правових актів, які закріплюють право громадян на участь в управлінні державними справами, включно з участю в державному управлінні; визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині їх правосуб'єктності щодо участі в державному управлінні; визначають процедурно-процесуальні механізми взаємодії громадянського суспільства, правової держави і впливу громадськості на державне управління тощо і тим самим створюють правове підґрунтя для існування та дієвості державно-управлінських, організаційних механізмів забезпечення участі громадськості в державному управлінні.

Відзначимо, що, окрім Конституції та законів України, правових актів Президента України, важливою ланкою нормативно-правового механізму забезпечення участі громадськості в державному управлінні є правові акти уряду — постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Це, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 року № 140 "Про затвердження положення про порядок легалізації об'єднань громадян"; від 4 січня 2002 року № 3 "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади"; від 29 серпня 2002 року № 1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади"; від 24 лютого 2003 року № 208 "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"; від 18 липня 2007 року № 933 "Про проведення Всеукраїнського конкурсу "Призна адміністрації"; від 5 листопада 2008 року № 976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконав-

чої влади"; від 26 листопада 2009 року № 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"; від 6 січня 2010 року № 10 "Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики" та інші.

З останніх нормопроектних ініціатив Кабінету Міністрів України щодо удосконалення механізму участі громадськості в управлінні державними справами, зокрема, участі в державному управлінні, слід відзначити проект постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", розроблений у квітні-травні 2010 року та розміщений на офіційному сайті Мініюсту для громадського обговорення [4]. Він має змінити собою постанову Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 року № 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", положення котрої, зокрема в частині формування громадських рад при органах виконавчої влади не знайшли підтримки у переважної більшості громадськості, оскільки вони фактично унеможливають процедуру формування зазначених рад.

Метою проекту згаданої постанови Кабінету Міністрів України є визначення основних вимог до організації та проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та впровадження демократичного порядку формування громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Відповідні вимоги сформульовані в "Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики" та "Загальному положенні 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".

На наше переконання, зазначений проект постанови уряду суттєво удосконалив правовий і організаційно-управлінський статус громадських рад при органах виконавчої влади порівняно як з постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 року № 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", котра була розроблена напередодні президентської виборчої кампанії минулого року та прийнята, на жаль, без участі громадськості, інститутів громадянського суспільства та відповідних органів виконавчої влади, так і з попередньою постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та

реалізації державної політики", яка втратила чинність внаслідок прийняття постанови Уряду України № 1302, але використовувалася розробниками проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" в 2010 році. Зокрема, прогресивною новацією останнього вбачається спроба унормувати в "Загальному положенні 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" (далі — Положенні) механізм виборності та змінності складу громадських рад при органах виконавчої влади, що має на меті ротацію інститутів громадянського суспільства, представлених у цих радах, і активізацію їх статутної діяльності як об'єктивну підставу для забезпечення свого представництва при тій чи іншій громадській раді.

Положення визначає, що 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 державній адміністрації є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, що діє з метою забезпечення участі громадян і їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії таких органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [4]. Таке визначення громадської ради фактично визначає сутність, зміст і спрямування цієї організаційної форми участі громадськості в державному управлінні.

Окрім того, Положення не зводить представництво громадської ради винятково до репрезентації громадських організацій, оскільки ті є хоча і важливими, але не єдиними інститутами громадянського суспільства. Так, пунктом 6 Положення встановлюється, що до складу громадської ради 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 можуть бути обрані представники громадських, релігійних і благодійних організацій, професійних і творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших не підприємницьких товариств, легалізованих відповідно до законодавства України, які є інститутами громадянського суспільства.

Не дивлячись на комплексний характер визначення категорії громадських рад, автори Положення конкретизували їх основні завдання, віднісши до таких:

1) створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

2) здійснення громадського контролю за діяльністю центральних і місцевих органів виконавчої влади;

3) сприяння врахуванню центральними і місцевими органами виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики (пункт 3).

Окрім того, Положенням чітко визначаються права громадської ради (готує і подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю, бере участь в їх організації; подає органу виконавчої влади, 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 виконавчої влади; проводить відповідно до чинного законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу; здійснює відповідно до чинного законодавства громадський контроль за станом врахування органом виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозицій та зауважень громадськості, а також дотримання органом виконавчої влади нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; досліджує громадську думку щодо ефективності запобігання та протидії корупційним проявам в органах виконавчої влади та проводить заходи щодо інформування населення з питань запобігання та протидії корупції; інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання), що сприяє чіткому визначенню їх правосуб'єктності.

Разом із тим, Положення містить і окремі дискусійні питання. До прикладу, пункт 7 Положення встановлює, що склад громадської ради формується на установчих зборах шляхом виборів членів громадської ради з представників інститутів громадянського суспільства, які добровільно заявили про бажання взяти участь у роботі громадської ради, а вже в пункті 8 цього ж положення визначається, що вибори нового складу громадської ради проводяться у визначеному установчими зборами порядку шляхом рейтингового голосування за кандидатури, внесені інститутами громадянського суспільства. Тим самим, установчі збори обмежені щодо порядку утворення громадської ради т.з. "рейтинговим голосуванням" за делеговані від інститутів громадянського суспільства кандидатури. Натомість застосування будь-якої відомої моделі рейтингового голосування може призвести до різноміслючачих результатів голосування.

Зберігає свою суперечливість і термін повноважності громадської ради — 2 роки (пункт 7 Постанови). На нашу думку, оптимальним можна вважати принаймні 3—4 річний термін діяльності відповідної ради, але за умови чіткого встановлення механізму припинення громадської ради у разі її бездіяльності, зокрема неспроможності регулярно збиратися.

ВИСНОВКИ (НАУКОВА НОВИЗНА, ТЕОРЕТИЧНА І ПРАКТИЧНА ЗНАЧУЩІСТЬ РЕЗУЛЬТАТИВ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК З ЦЬОЇ ТЕМИ)

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що удосконалення законодавства про громадські ради при органах виконавчої влади має поєднуватися й із належним теоретико-методологічним забезпеченням як відповідної правотворчої діяльності, так і діяльності громадських рад. У цьому сенсі можна передбачити потребу в активізації відповідних досліджень у сфері державного управління, правознавства, соціології та інших наук з метою напрацювання, розроблення методичних матеріалів щодо взаємодії громадських рад з органами, при яких вони створюються, та між собою, а також щодо представлення інтересів громадськості у відповідних радах та запровадження громадського контролю за діяльністю самих громадських рад. Перспективи подальших наукових розвідок полягають у подальшому дослідженні шляхів удосконалення нормативно-правового та управлінського механізму участі громадськості в державному управлінні, зокрема через громадські ради при органах виконавчої влади.

Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. — Д.: Монолит, 2009. — 384 с.
2. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Петришин О.В. Сучасні детермінанти взаємовпливу громадянського суспільства та правової держави / О.В. Петришин // Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності: матеріали міжнародної наук. конф. (7 квітня 2008 р., м. Київ) / За ред. О.В. Скрипника. — К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2008. — 323 с.
4. Проект постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/30256> — Назва з екрану. Стаття надійшла до редакції 04.08.2010 р.