

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ РАД ЯК СУБ'ЄКТІВ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

Ірина Миколаївна ШОПІНА,

*докт. юрид. наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових
дисциплін Львівського державного
університету внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0003-3334-7548>*

Можливість громадськості брати участь у публічному управлінні у демократичній правовій державі потребує наявності великої кількості правових механізмів та платформ, за допомогою яких можна перетворити прагнення та інтенції на конкретні кроки з підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічного адміністрування. Одним із елементів такого механізму є громадські ради при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також при інших органах публічної влади.

Передумови виникнення громадських рад пов'язують із запровадженням в Європейському Союзі після укладення та на підставі Амстердамських угод (1997 р.) обов'язкових консультацій з громадськістю [1, с.614-615], зміст та сутність яких достатньо повно розкрито у повідомленні Європейської Комісії від 11 грудня 2002 року COM(2002) 704 «Щодо розвитку культури консультацій та діалогу — Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії із зацікавленими сторонами». У вказаному документі відзначалося, що Співпраця між органами Європейського Союзу та суспільством може відбуватися у різних формах: у першу чергу — через Європейський Парламент у якості обраного представника громадян ЄС; а також через офіційні консультативні органи ЄС (Європейський соціально-економічний комітет та Комітет регіонів) у межах повноважень цих органів, визначених Договорами ЄС; через менш офіційні прямі контакти із зацікавленими сторонами. Консультаційний механізм визнавався складовою частиною роботи усіх органів Європейського Союзу на всіх етапах законодавчого процесу — від визначення загального спрямування політики перед поданням Комісією відповідних пропозицій до остаточного затвердження такої політики шляхом прийняття та імплементації законодавства. Залежно від питання, про яке йде мова, метою проведення консультацій могли бути залучення до співпраці представників регіональних та місцевих органів влади, громадських організацій, суб'єктів господарювання та їх асоціацій, окремих громадян, яких стосується таке питання, науковців, технічних експертів та іноземних зацікавлених сторін. При цьому встановлювалося, що консультації між Комісією та зацікавленими особами мають ґрунтуватися на певних основоположних принципах, викладених в Білій книзі європейського врядування: участь, прозорість, підзвітність, ефективність і узгодженість [2].

Втім, в Україні необхідність врахування думки суспільства під час прийняття державних рішень була усвідомлена ще раніше, хоча і не супроводжу-

валася детальними теоретико-методологічними обґрунтуваннями. Вже у перші роки української державності вищі органи державної влади за власної ініціативи залучають до консультацій суб'єктів господарської діяльності та створюють для цього відповідні структури. Вважається, що в Україні однією з перших розпочала свою роботу Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України, утворена постановою Кабінету Міністрів України № 210 від 22 березня 1993 року, головною метою якої стало забезпечення ефективної співпраці підприємницьких структур з урядом України та іншими органами державної виконавчої влади в реалізації державної політики розвитку підприємництва та формуванні ринкової інфраструктури [1, с.615]. Заслужує на увагу, що діяльність цього органу демонструє нетипову для української політико-правової реальності стабільність: не зважаючи на періоди майже повного зниження активності, він майже 30 років зберігає свою суб'єктність (хоча останній звіт про його діяльність датовано 2014 роком, а останній план діяльності – 2016 роком). Втім, не зважаючи на відсутність публічної звітності і деяку непрозорість роботи, члени Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України активно коментують події публічної політики як представники вказаного органу [3].

Створення і початок роботи Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України, а також при деяких інших державних органах, можна розглядати як перший етап розвитку правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічного адміністрування. Для вказаного етапу характерними були спроби напрацювання правових алгоритмів діяльності громадських ради, закріплення їх правового статусу на локальному рівні, визначальна роль органів держави в їх створенні і організації роботи.

Наступний етап розвитку правового забезпечення діяльності досліджуваних інституцій розпочався після затвердження Указу Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854/2004. Положеннями вказаного документу предписувалося створення у двомісячний строк рад при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях для здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, залучення до роботи в них представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, затвердження відповідних положень про такі ради, створення необхідних умов для їх роботи [4]. Після того, як створення громадських рад було визначено як обов'язок визначених вище суб'єктів публічного адміністрування, їх розвиток набув динамічності, разом з тим розглядати їх як представницький орган громадянського суспільства було б не зовсім коректно, оскільки управління ними здійснювалося керівником відповідного органу публічної влади, який затверджував склад громадської ради, виходячи з власних уподобань, та, іноді, самостійно її очолював. Втім, діяльність громадських рад в секторі безпеки і оборони отримала поштовх для розвитку і мала певні здобутки. Так, наказом Міністра оборони України від 10.11.2005 року № 681 «Про затвердження Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України» при Міністерстві оборони України було створено консульта-

тивно-дорадчий орган – Громадську раду при Міністерстві оборони України. Громадська рада діяла на підставі Положення про Громадську раду при Міністерстві оборони України, затвердженого тим же наказом. Станом на 31 грудня 2006 року до складу Громадської ради увійшли 83 громадських, профспілкових організацій та засобів масової інформації. У Громадській раді утворено робочі групи за основними напрямками її діяльності: сприяння діяльності та розвитку Збройних Сил України; соціально-правових питань; військово-патріотичного виховання; сприяння формуванню позитивного іміджу Збройних Сил України; соціально-економічних питань; сприяння розвитку науки та військової освіти; сприяння військово-технічному співробітництву; взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування, засобами масової інформації, громадськими та релігійними організаціями [5, с.119-120]. Певні здобутки мали й громадські ради при Службі безпеці України та Міністерстві внутрішніх справ України, проте, на відміну від громадської ради при Міністерстві оборони України, їх діяльність була більш закритою. Заслужує на увагу, що співголовою Громадської ради при МВС України з питань забезпечення прав людини, створеної у грудні 2005 року, був Міністр внутрішніх справ, а до її складу входили представники керівного складу цього органу, що обумовлювало певну декларативність участі громадськості у системі публічного управління сферою внутрішніх справ [6]. Втім, багато рішень, прийнятих завдяки обговоренню та активному їх лобюванню представниками громадських організацій, що входили до складу вказаної Громадської ради, були надзвичайно потрібними та ефективними, сприяючи зменшенню кількості катувань та інших порушень прав людини і громадянина.

Для розуміння місця і ролі громадських рад в системі публічного управління необхідно з'ясувати їх функції. Найбільш розгорнутою їх характеристикою нам уявляється класифікація М.Віхляєва, який виокремлює наступні функції: представницька – забезпечення представництва інтересів громадськості у відносинах з органами виконавчої влади з різноманітних питань для прийняття ними ефективних та позитивних рішень, які сприяють благополуччю держави або певного регіону; консультативна – підготовка та надання органу виконавчої влади, при якому утворені громадські ради, пропозицій щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, а також щодо орієнтовного плану їх проведення; контрольна – проведення громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а також здійснення громадського контролю за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; нормотворча – участь громадських рад у нормотворчому процесі шляхом надання пропозицій органам виконавчої влади щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; комунікативна – забезпечення діалогу між органами виконавчої влади та громадськістю завдяки узагальненню та наданню вказаним органам інформації про пропозиції громадських об'єднань щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; організаційна – організація публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; інформаційна – підготовка й оприлюднення щорічного звіту громадськими ра-

дами про свою діяльність, а також інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб; захисна – інформування органів виконавчої влади про протиправні дії, внаслідок яких порушуються права громадян та їхніх об'єднань, з метою оперативного вирішення вказаних проблем [7, с.38-39]. Якщо аналізувати виконання наведених вище функцій на перших двох етапах розвитку правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічного адміністрування у секторі безпеки і оборони, можна перекоонатися, що представницька та контрольна функції реалізовувалися переважно формально, а інформаційна – неоднорідно.

Це знаходить своє підтвердження і у визначеній у першій редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 сфері компетенції громадської ради при центральному, місцевому органі виконавчої влади, відповідно до якого остання готує і подає пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; подає пропозиції щодо строків проведення публічних громадських обговорень; подає пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом; розробляє та подає на розгляд пропозиції до плану проведення консультацій з громадськістю за визначеною тематикою із зазначенням переліку питань, строків та етапів, порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій та врахування їх результатів; здійснює інші заходи щодо організації та проведення консультацій з громадськістю згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики тощо [8].

Початок третього етапу розвитку правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічного адміністрування розпочався після прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996. Вказаним документом було затверджено нову редакцію Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також 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. У пп.5 п.4 останнього знайшли своє відображення контрольні повноваження громадських рад, п пп.6 та 9 – обов'язок цих органів інформувати про свою діяльність (зауважимо, що його виконання продовжувало носити неоднорідний характер), проте закріплений у п.7 порядок обрання складу громадських рад залишав дуже велике поле для довільних тлумачень. Непрозорість виборчої компанії, діяльності ініціативної групи, від якої залежав прийом документів представників громадянського суспільства свідчать про недостатню реалізованість представницької функції громадських рад. Це не могло негативно не позначитися на складі і діяльності громадських рад. Як відзначає І. Коропатнік у своєму дослідженні, присвяченому проблемам взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України, до складу однієї з громадських рад при Міністерстві оборони України – Координаційної ради з питань розвитку козацтва в Україні – до 5 серпня 2015 року входив та виконував обов'язки секретаря Головної отаман міжнародної громадської організації

«Вірне козацтво», на веб-сайті якої розміщувалися публікації з наступними заголовками (мовою оригіналу): «Может ли православный поддерживать АТО? Семь причин для укропа воткнуть штык в землю», «Атаман Верного Казачества Алексей Селиванов: Патриарх Кирилл снова прав!», «Русский мир – это всё то, что сопротивляется злу» [9, с.142]. Прикладів входження до складу громадських рад при органах публічного адміністрування сектору безпеки і оборони осіб, які тим чи іншим чином підтримували тісні контакти або розділяли ідеологічні позиції держави-агресора, можна навести ще багато.

Потреба громадянського суспільства у прозорому правовому регулюванні представницької функції громадських рад позначилася низкою конфліктних ситуацій, пов'язаних з виборами їх складу: так, у 2017 році під час виборів до Громадської ради при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій виникла бійка з-за кількості місць у раді, внаслідок чого вибори не відбулися, у 2018 року після виборів до цієї ж ради 29 громадських організацій заявили, що вона нелегітимна та закликали бойкотувати її [10], у 2017 році було визнано недійсними результати виборів до Ради громадського контролю Національного антикорупційного бюро України [11]. Схожі ситуації супроводжували вибори і в інші громадські ради, що набуло широкого розголосу у суспільстві.

Не додало правової визначеності ситуації і прийняття у 2018 році Закону України «Про національну безпеку України», перехідними положеннями якого Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» було визнано таким, що втратив чинність, а також введено термін «громадський нагляд», сутність якого не розкрито. Заслуговує на увагу, що громадські ради у вказаному законі не було віднесено до суб'єктів, які можуть здійснювати громадський нагляд (контроль), у той час як низка підзаконних правових актів надавала їм такі повноваження.

Четвертий етап розвитку правового забезпечення діяльності громадських рад при органах публічного адміністрування розпочався після затвердження постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2019 р. № 353, якою було затверджено 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. До позитивних аспектів цього документу слід віднести те, що було уточнено процедуру виборів до громадських рад, порядок утворення та склад ініціативних груп, повноваження рад та деякі інші елементи їх правового статусу. Беззаперечним здобутком слід вважати регламентацію вказаним правовим актом процедури рейтингового електронного голосування, завдяки впровадженню якої діяльність рад набула дійсно представницького характеру (якщо не брати до уваги питання цифрової нерівності, втім, кількість осіб, що беруть участь в електронному голосуванні, виявилася в 20-100 разів більшою, ніж під час недистанційної процедури голосування). Слід також сказати про підвищення прозорості виборчої кампанії внаслідок встановлення переліку відомостей про кандидатів та обов'язку органу публічного адміністрування оприлюднювати такі відомості на своєму офіційному сайті (хоча термін у п'ять робочих днів до дати проведення установчих зборів або рейтингового електронного голосування є

недостатнім, на нашу думку, для ознайомлення з такими відомостями всіх зацікавлених осіб).

Втім, досить розпливчате формулювання п.9 Типового положення, в якому вказано, що орган виконавчої влади не пізніше ніж за 45 календарних днів до проведення установчих зборів або рейтингового електронного голосування в обов'язковому порядку оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та будь-яким іншим способом повідомлення про спосіб формування складу громадської ради та її кількісний склад, залишає простір для різних способів здійснення означених дій. Так, наприклад, повідомлення про вибори Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки у вересні 2021 року було розміщено, з порушенням вказаної вище норми, на неіндексованих сторінках Кабінету Міністрів України, що сприяло надзвичайно низькій ймовірності ознайомлення з цією інформацією широкого кола зацікавлених представників громадськості.

Разом з тим, не зважаючи на недоліки і прогалини у правовому забезпеченні діяльності громадських рад при органах публічного адміністрування можна стверджувати, що ці інституції з органів, що створювалися за вказівкою керівників органів публічного адміністрування та включали схвалені ними кандидатури, трансформувалися в активних суб'єктів громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Береза А.В. Громадські ради в Україні: історія становлення. *Держава і право*. 2011. Вип. 52. С. 613-619.
2. Щодо розвитку культури консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії із зацікавленими сторонами: повідомлення Європейської Комісії від 11 грудня 2002 року COM(2002) 704. /Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/gubrik_rekomehdation/zagal-prins-konsult.docx (дата звернення: 5.12.2021)
3. Обмеження експорту пшениці, щоб впала ціна для внутрішнього виробника – це допомога борошномелам але удар по фермерам. URL: <https://agropolit.com/news/22860-obmejjennya-eksportu-pshenitsi-schob-vpala-tsina-dlya-vnutrishnogo-virobnika--tse-dopomoje-boroshnomelam-odnak-vdarit-po-fermeram> (дата звернення: 5.12.2021)
4. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854/2004#Text> (дата звернення: 15.12.2021)
5. Мироненко Т.Є. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 119 с.
6. При Міністерстві внутрішніх справ України створено Громадську раду з питань дотримання прав людини/ Кабінет Міністрів України. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/publish/article?art_id=26617767 (дата звернення: 15.12.2021)
7. Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С.36-43.
8. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-%D0%BF/ed20041015#Text> (дата звернення: 15.12.2021)
9. Коропатнік І.М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України: адміністративно-правові засади: Моногр. Київ: Леся, 2016. 412 с.

10. Громадський «наглядач»: що треба знати про скандал з Міністерством з питань окупованих територій. URL: <https://hromadske.ua/posts/hromadska-rada-pri-ministerstvi-timchasovo-okupovanih-teritorii> (дата звернення:15.12.2021)

11. Рада громадського контролю при НАБУ – має бути «зручною» чи прозоро обраною? URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2247263-rada-gromadskogo-kontrolyu-pri-nabu-mae-buti-zrusnou-ci-prozoro-obranou.html> (дата звернення:15.12.2021).