

**ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ ЧЕРЕЗ
МЕХАНІЗМ ГРОМАДСЬКИХ РАД:
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ**

ББК

С. Панцир, А. Крупник.

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / За ред Г. Усатенко. – К.: Фонд "Європа XXI", 2008. – 92 с.

Керівник проекту: *Галина Усатенко*

Редактор: *Оксана Паращук*

Дизайн обкладинки та макет: *Лариса Конончук*

Запропонована книга є збірником матеріалів з питань діяльності дорадчо-консультативних органів в Україні. Представлена нормативно-правова база їх функціонування, висновки експертів з аналізу політики, моніторинг інформування про діяльність громадських рад.

Видання розраховане на експертів у галузі дослідження суспільних процесів, журналістів, викладачів, студентів, представників громадського сектора.

Оцінки, висловлені в матеріалах, є поглядом їх авторів і не завжди збігаються з поглядами редакції та громадської організації "Фонд "Європа XXI", і в жодному разі не можуть вважатися позицією Національного фонду підтримки демократії (США).



© Національний фонд підтримки демократії (США), 2008.

© Фонд "Європа XXI", 2008.

ЗМІСТ

Вступ	4
Частина I.	
Дорадчі органи як інструмент демократії	6
Дорадчо-консультативні органи як механізм participatory democracy <i>Роман Кобець</i>	6
Громадські ради у системі соціального управління України: проблеми і перспективи <i>Андрій Крутнік</i>	11
<i>Нормативно-правові основи створення дорадчо-консультативних органів в Україні</i>	21
Частина II.	
Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади	31
<i>Рекомендації щодо подальшого моніторингу діяльності органів публічної влади</i>	56
Додатки	59
<i>Додаток I.</i>	
Нормативно-правова база для створення і діяльності громадських консультативно-дорадчих органів	59
<i>Додаток II.</i>	
Конституційно-правові засади створення і діяльності громадських консультативно-дорадчих органів в Україні (<i>нормативно-правовий дайджест</i>)	63

ВСТУП

Діяльність дорадчо-консультативних органів в Україні на сьогодні вже має певну історію, можна робити етапні підсумки, аналізувати досвід, і позитивний, і негативний, і також визначати ті завдання, які ми можемо як громадськість взяти на себе і які може взяти на себе влада.

Моніторинг — дослідження, яке було проведене у рамках реалізації проекту “Просування відповідальної та ефективної демократії: роль громадянського суспільства” — це у першу чергу не оцінка діяльності, це певний перегляд ситуації, що є нині в Україні у сфері діяльності дорадчо-консультативних органів та виконання постанови № 1378 КМУ, згідно з якою діяльність цих органів здійснюється.

Цей реєстр чи перегляд діяльності дорадчо-консультативних органів спирався на три позиції: *діяльність, інформування* про цю діяльність і *взаємодія*. Основний акцент був зроблений на аналізі публічно представленої інформації про діяльність. На нашу думку, це не суперечить законодавчим нормам, які вимагають розміщення інформації про діяльність органів влади на інтернет-сторінках, і, відповідно, про діяльність дорадчо-консультативних органів. З іншого боку, інформування — є важливою складовою взаємодії, бо в нашому інформаційному і постінформаційному суспільстві, в тому огроми інформації, яка є, неоприлюднена інформація про справу — часто буває тотожна відсутності справи.

Питання діяльності дорадчо-консультативних органів в Україні є актуальним. І актуальним для обох сторін цього процесу: як для середовища громадського сектору, який, власне, є основою громадських рад, так і для середовища влади, яка, за нинішньою суспільно-політичною тенденцією, вже не може не консультиватися з громадськістю. Владі це потрібно робити за всіма нормами, але яка, як часто ми можемо спостерігати, не завжди, не в усіх випадках знає, як цю співпрацю забезпечувати і як з цими громадськими радами працювати. Один із вагомих, наглядних прикладів — це те, що при Кабінеті Міністрів, який спродукував постанову № 1378, громадська рада не функціонує. Тобто, постанова є, а виконання цієї постанови проблематичне. На питання “чому” відповіді не просто однозначної немає, а й взагалі відповіді як такої.

Вступ

З іншого боку, ми маємо низку прикладів справді ефективного функціонування громадських рад. Відомою є діяльність громадської ради при Міністерстві екології, яка давно створена і ефективно працює. В останній час ми спостерігаємо діяльність громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ. Вона має свою специфіку, дещо відмінну від загального принципу, але діяльність є.

Моніторинг з вересня 2007 року до червня 2008 року показує, що громадські ради мають доволі хвилеподібний характер роботи. Аналіз попереднього періоду до минулого року вказує на те, що активізована була діяльність 2004-2005 року, потім ми мали період затишшя, і це затишшя в більшості громадських рад триває і нині. Особливо печальна ситуація на регіональному рівні, де лише кілька обласних органів виконавчої влади мають дієві громадські ради. Це Луганська область і Крим.

Здійснення моніторингу, який передбачав фіксування оприлюдненої інформації, що, власне, й було передбачено згаданою постановою, дає привід для міркування: і над механізмами, методологією моніторингу або контролю за їх діяльністю, і над специфікою діяльності громадських рад, і над мірою оприлюднення інформації про них.

У цій книзі ми пропонуємо читачам матеріал для міркувань та для визначення напрямків подальшої взаємодії між громадськістю та владою як головного з чинників демократичного суспільства.

Керівник проекту

Галина Усатенко, Фонд “Європа XXI”

Частина I. Дорадчі органи як інструмент демократії

Дорадчо-консультативні органи як механізм participatory democracy

Роман Кобець, канд. філос. наук, ГО “Ідеальна країна”

Дорадчо-консультативні органи – це канал, по якому громадськість могла б впливати на зміст рішень органів влади, не лише стратегічних, але й тактичних, не лише програмних, але й фактичних.

Чим цей механізм є цікавим громадянському суспільству? Це механізм учасницької демократії – participatory democracy. Тобто такої, що сприяє можливості брати участь у визначенні змісту рішень того чи іншого органу влади.

Чим цей механізм є цікавим органам влади? Складно визначитися в нинішніх українських реаліях. Однак, це зрозуміло в реаліях цивілізованого державного управління, де є чітке розмежування між політиками і адміністраторами, між політиками і державними управліннями всередині уряду, де так звані політичні і адміністративні посади розведені. Роль міністра – це своєрідний комісар уряду в міністерстві, який визначає напрям діяльності апарату. Однак існує і велика залежність від апарату. Політик потрапляє в ситуацію дуже ризиковану, коли він має справу з людьми, котрі не один десяток років працюють в цій сфері, здатні йому нав'язувати ті рішення, які він не може голосливо відкинути за принципом: воно мені не подобається.

Тоді створюється власне такий орган, як джерело альтернативних думок, які розширюють погляд політика на проблеми в галузі, на пропонувані варіанти рішень, ніж ті, які дає лише один апарат. Відтак політик, який хоче забезпечити себе від односторонньої залежності від власного апарату, від професійних державних службовців, має турбуватися про такі дорадчо-консультативні органи. Тому що їх функція – давати поради насправді. Вони не приймають рішення, вони дають корисні поради, але порадою повинен хтось скористатися, її повинен хтось потребувати. Якщо у відповідного керівника

немає потреби в пораді, він не буде цей орган сприймати всерйоз і взагалі його збирати. Тобто, необхідна потреба в альтернативних порадах, ніж ті, які дає апарат.

З іншого боку, незрозуміння самої природи державної політики тими людьми, які приступають до роботи в громадських рада. Державна політика – це рішення, від яких хтось програє, а хтось виграє, які впливають на різних учасників гри по-різному. Хтось якийсь зиск отримує, хтось якісь незручності. Політика завжди означає вплив на стан, умовно кажучи, певних бізнесів, громадських інтересів і т.д. Ці інтереси не залишаються пасивними, вони реагують, вони намагаються впливати, не допустити, саботувати виконання рішень тощо. Політика – це баланс великої кількості інтересів. дуже часто ці інтереси мають різну вагу: одні сильно представлені в уряді, добре організовані, здатні ефективно відстоювати свою думку; інші є слабоорганізовані, розпорошені.

Але, як би там не було, хороша політика – це та, яка, ухвалюючи рішення, приймає в розрахунок, приймає до уваги максимальне коло інтересів, які вона зачіпає. От власне, щоб з'ясувати, які ці інтереси, як вона їх зачіпає, яка можлива реакція, і створюються подібні структури своєрідних консультацій, постійно діючі органи, щоб зрозуміти, який резонанс може викликати те чи інше рішення, які наслідки, які реакції, яку протидію, яке сприяння може бути відповідно всіх тих, кого те чи інше рішення стосується.

Тому хороший політик зацікавлений в такому органі, де він бачить потенційні наслідки рішень, він має можливість прогнозувати впливи, він має можливість побачити ширше коло ризиків, ніж йому дає, як правило, апарат, зрозуміти реакцію і таким чином прийняти максимально збалансоване рішення, яке мінімальний супротив викликає. І максимально реалістичне, тому що тут без апарату не обійтись, тому що адміністративна здійсненність – це завжди один із найвагоміших критеріїв ефективного рішення.

Це дві головні причини, через які зацікавлений хороший політик в існуванні дорадчо-консультативного органу. Тобто, щоб уникнути односторонньої залежності від власного апарату і бачити широкий спектр інтересів, яких торкається те чи інше рішення, розуміти характер цього впливу, можливої реакції і взаємодії з цими групами інтересів.

Сама по собі діяльність таких органів має великий демократизуючий вплив. Насамперед це антикорупційний вплив. Оскільки рішення, яке обговорюється, і обговорюються можливі наслідки, мотиви, доцільність, результат і наслідки, ми бачимо і аналізуємо мотивацію тих, хто приймає ці рішення, виводимо в сферу публічної аргументації, ми змушуємо пояснювати. Таким чином менше можливості тіньової маніпуляції, домовленостей і т.д.

Це міркування із сфери теоретичної, як мусило б бути в політиці та в громадянському суспільстві.

Наступне. Громадська рада або інший дорадчо-консультативний орган, якщо він перетворюється на своєрідний майданчик, де озвучується широке коло різних інтересів і шукається баланс, або зондуються ці інтереси, – може бути ефективним засобом трансформації пріоритетів людей в пріоритети діяльності відповідного органу влади. Це такий феномен, який називається *порядок денний*. Є в суспільстві один порядок денний, а є урядовий порядок денний. Суспільство можуть турбувати одні проблеми, уряд може займатися іншими проблемами. Як повернути уряд до тих питань, які насправді турбують людей – це відкрита проблема.

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

Отож громадські ради – дуже ефективний механізм, який не тільки формулює проблеми, але й здатний готувати якісь варіанти аналізу, рішень, які можуть пригодитися тим, що даватимуть матеріал для більш-менш повноцінного рішення уряду, які дають не просто поради загального характеру – “а було б непогано, якби” – а дають, наприклад, проект постанови уряду чи наказу міністра. І це вже інша якість роботи.

Ще один важливий аспект діяльності дорадчо-консультативних органів. Скільки з тих питань, які розглядалися на засіданнях громадських рад, потім розглядалися колегами міністерств? Наскільки ті питання були трансформовані в те, чим займається уряд? І дуже цікаво було порівняти зворотнє: наскільки всі питання, якими займається відповідний орган влади, міністерство чи державна адміністрація, виносились на громадське обговорення?

Звісно, неможливо, аби громадська рада могла контролювати весь спектр питань, якими займається міністерство. Однак можливо робити наголос на якихось окремих пріоритетах. Кореляцію між тим, що розглядає громадська рада, а потім – що стає предметом розгляду міністерства, було б надзвичайно цікаво дослідити.

Громадська рада як механізм громадської експертизи. У нас завжди експертизи розуміють дуже своєрідно: коли набирається група юристів, які вивчають юридичну коректність чи проводять фінансово-економічний аналіз. Насправді поняття експертизи може бути значно ширшим. Експертиза – це аналіз впливу, аналіз ризиків, аналіз критичних точок, аналіз можливої протидії, аналіз можливих контраргументів, які можуть виникати в опонентів. Експертиза – це широке поняття, яке охоплює собою і адміністративні, і юридичні аспекти впливу, і формування громадської думки і т.д. Чим багатостороннішим буде бачення того чи іншого рішення, тим потенційно вища його якість. Тому експертиза може здійснюватися до найширшого кола питань.

У нас же є зворотна тенденція – перетворювати громадські ради в ради експертів. Не вистачає в органа влади власних можливостей проводити якусь конструктивну роботу, вони, як завжди, в поточній діяльності просто розчинені. Вони кажуть: давайте у нас буде громадськість, група експертів, яка допоможе міністерству розробити закон, державну програму, концепцію, доктрину. Насправді це трохи звужує поняття, тому що громадська рада, такий дорадчо-консультативний орган зводиться тільки до певної групи людей, до експертів галузі. Хоча насправді представництво має бути значно ширшим. Про це трохи нижче.

Звичайно, громадська рада в ідеалі мала би готувати проекти рішень. В ідеалі під кожне рішення, яке ухвалює міністр на підставі розгляду його на колегії, мав б бути проект рішення від громадської ради. Але у нас навіть тінювий уряд не здатний витягнути, при всіх фінансових потужностях головної опозиційної партії, роботу щільну, пресинг, питання в питання з головним Кабінетом Міністрів. По ідеї, хороший новий уряд займається тим, що дає такий самий порядок денний, як і основний уряд, легальний уряд, але з кожного з цих питань висловлює альтернативну думку.

Тобто, було б непогано, якби громадські ради коли-небудь прийшли б до того, щоб всі проекти рішень відповідних органів влади, при яких вони створені, розроблялися також за участю цих рад.

Чим громадські ради можуть бути корисні? Вони можуть додати те, що ми називаємо соціальним партнерством або залученням неурядових гравців в процес реалізації захо-

дів державної політики. Рішення прийнято – а кому його виконувати? Як правило, традиційно у нас виконують або державні установи, або близькі до міністерств комерційної структури. Проте, громадськість могла би зробити тут і аналіз ефективності реалізації тих чи інших рішень. Це, до речі, одна з головних функцій, яка в Україні насправді не вирішується навіть на державному рівні, не те що на громадському. Немає практики аналізу виконання рішень. Тут громадські ради могли би дуже багато допомогти. Наприклад, минуло сім років з дня ухвалення Земельного кодексу. А що, власне, змінилося? Подивимось, що відбувається у сфері земельних відносин. Або митний тариф – минуло два роки – давайте візьмемо імпортерів і подивимось, як змінився їх стан.

Тобто, те, що мовою юристів називається аналіз правозастосовчої практики. Я би це розглумачив ширше: наслідки виконання. Тому що рішення може глумачитися не тільки в юридичному сенсі, а й наскільки воно ефективне, хто від нього виграв, хто від нього програв, які щілини утворилися, хто як обходить норми законів і т.д. Це цілий спектр проблем, який в Україні ще насправді ніхто не порушував, навіть на державному рівні.

Варто наголосити на кількох базових принципах, що мусять визначати діяльність дорадчо-консультативних органів. Для того, щоб мати не імітацію, а ефективний діючий орган, потрібно розглянути проблему **представництва**, а саме звзити її лише до участі громадських організацій. У нас зараз склалася ситуація, коли це або лише громадськість, яка воює між собою, хто справжня громадськість, а хто – ні, хто має право представляти інтереси громадян, а хто – ні, і групи експертів, фахівців у певній галузі знання. Однак не треба забувати, що є бізнес, який працює у цьому контексті і має свої власні фінансові інтереси, є журналісти, які спеціалізуються на певній сфері, знають історію питання, громадську думку тощо. Чим ширше коло сторін, представлених у раді, тим краще і ефективніше здійснюється її діяльність. Крім того, потрібно використовувати досвід інших країн, які мали схожі проблеми і успішно їх вирішили.

Щодо **організаційної спроможності** – такі ради, по-перше, повинні мати доступ до всієї внутрішньої документації (ви ніколи не підготуєте якісного рішення, якщо не будете мати досить інформації, на базі якої ви все розрахуєте, статистики, історії питання тощо); по-друге, така рада стане по-справжньому дієвою тільки тоді, коли зобов'яземо державних службовців в обов'язковому порядку ухвалювати рішення лише тоді, коли воно пройде обговорення на громадській раді. З цієї точки зору нам потрібно зважити на проблему Кодексу адміністративних повноважень.

Адекватність. Тут питання про те, що потрібно вирішувати у тій чи іншій сфері і чим у цей час займається влада. Порядок денний громадської ради має бути адекватний уявленню про пріоритети громадськості і реальному порядку денному відповідного органу влади. Ця адекватність важлива з огляду на безпеку з боку влади віддавати на розгляд громадським радам лише маргінальні проблеми.

Відкритість. Якщо ми справді робимо майданчик консультацій, де хочемо вийти на компроміс, де балансують великі групи інтересів, завжди є ризик того, що ті представники, які пішли на поступки, будуть розцінені тими людьми, яких вони представляють, як зрадники. Очевидно, не тільки результати засідань мають бути відомі, а і їх перебіг. Тобто ці консультації мають бути до певної міри відкритими: трансляції через веб-камери, стенограми засідань, відкриті засідання, куди будь-який громадянин може прийти і послухати тощо.

Компетентність. З одного боку, це проблема фахової спроможності, з іншого боку, – треба мати людей, здатних давати якісні ефективні поради Уряду чи іншому органу виконавчої влади, адже порада – це не просто побажання, це обґрунтована, аргументована пропозиція варіанту рішення. Потрібно враховувати, які наслідки і резонанс матиме те чи інше рішення, а, відповідно, важливість і відповідальність поради зростає. За умови, що представники громадськості мають доступ до потрібної інформації, чи здатні вони зараз давати якісні поради? І тут констатуємо сумний факт – не спроможні. Значить, потрібно розвивати аналітичну спроможність членів громадськості – і цю роботу треба робити. Не просто підтримувати громадські ради, щоб вони існували, а щоб вони були ефективними, тому що негативний досвід громадських рад в Україні дискредитує самі громадські ради.

Партнерство. Ідеально, якщо на базі громадських рад виникають стійкі мережі – в аналізі політики це називається спільноти політик, мережі політик. Проблема України в тому, що не готова не тільки громадськість, очевидно, що в сенсі аналітичному, експертному вона так би мовити “не дотягує”. Але не готові і органи влади, тому що той порядок ухвалення, контролю за реалізацією і виконанням рішень, який існує в Україні в органах виконавчої влади різних рівнів, не передбачає консультацій із громадськістю і врахування її інтересів. На етапі підготовки політичних рішень державні службовці виконують ту волю, яка спускається до них згори; на етапі узгодження узгоджуються не позиції зацікавлених сторін, а позиції міністерств. Ухвалюються рішення у закритому режимі. Іноді виникає проблема доступу не лише до проекту рішення, а й до ухваленого Урядом повноцінного рішення. А оцінка виконання рішень взагалі не проводиться. Крім того, маємо справу із безсистемною роботою: влада працює в режимі латання дірок, тобто вирішує якісь нагальні потреби, а про перспективу, відповідно, не йдеться.

У результаті маємо громадські ради, які нібито і є, але чим вони займаються, зрозуміти важко. Дуже часто вони використовуються для простих речей: найлегше через них інформувати про вже прийняті рішення, наміри, які неможливо реалізувати, крім того, це засіб зондування громадської думки. Щодо самої громадськості, то існування громадських рад – це можливість “засвітитися” перед керівниками, доступ до тих, хто ухвалює рішення, крім того, це своєрідна трибуна, яка дає можливість виговоритися. Зрештою маємо ситуацію, коли інститут, який має великий потенціал для раціоналізації державної політики, в українських умовах перетворюється на імітацію.

Громадські ради у системі соціального управління України: проблеми і перспективи

Андрій Крупник, директор Одеського суспільного інституту соціальних технологій, доцент ОРІДУ НАДУ при Президентові України, канд. політ. наук

Представлені на розгляд експертів результати моніторингу діяльності дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади, який здійснювався протягом вересня 2007 — червня 2008 рр. фахівцями Фонду “Європа XXI” за сприяння Національного фонду підтримки демократії (NED), засвідчили **тенденцію до занепаду активності** громадських рад в Україні та незавершеність процесу формування мережі ГР на центральному та регіональному рівнях.

І хоча цей невтішний висновок про діяльність громадських рад зроблено на основі дослідження лише офіційних інформаційних повідомлень, оприлюднених у мережі Інтернет на сайтах відповідних відомств, які, за заявами деяких офіційних осіб, неповною мірою висвітлюють реальну роботу і реальну картину у цій сфері, можна констатувати, що ця форма участі громадськості в управлінні, форма співпраці влади і громади ще не набула рис інституалізації і **не стала невід’ємною складовою соціального управління в Україні**.

На жаль, це відбувається попри значні зусилля фахівців Секретаріату Кабінету Міністрів, провідних недержавних аналітичних центрів і громадських організацій, які у 2003-2006 рр. з великим ентузіазмом послідовно “виросували” систему громадських рад – спочатку організовуючи суспільні дискусії, потім допомагаючи Кабміну у розробці і прийнятті нормативної бази і далі – у створенні і організації діяльності громадських рад у міністерствах і в облдержадміністраціях.

У той же час, як визнано на Перших Президентських слуханнях, які відбулися у 2006 р., в Україні перехід у відносинах “влада – громадськість” від формату протистояння до формату партнерства відбувається надто повільно. Наявна ж відсутність партнерських відносин між органами влади та громадянським суспільством створює перешкоди поступальному суспільному розвитку та розвитку демократичної системи управління [6].

Дійсно, неврахування органами влади інтересів певних соціальних груп та позицій громадських інституцій призводить до зниження якості державних рішень, створює додаткові бар’єри в реалізації державної політики, призводить до появи конфронтації

між органами влади та громадськістю, ускладнює зародження та реалізацію соціально значущих громадських ініціатив, а отже, і формування кола партнерів держави у здійсненні політики динамічного розвитку України.

Виходячи з розуміння того, що працюють не принципи, а механізми, не заклики, а інтереси, варто з'ясувати, що ж заважає сьогодні ефективно зреалізувати в Україні ідею існування громадських консультативно-дорадчих органів як складової **демократичного врядування**.

Аналізуючи майже двадцятирічний перебіг перехідних процесів становлення України як демократичної, соціальної, правової держави, можемо зі значною часткою впевненості стверджувати, що **головним гальмом** на шляху створення і діяльності громадських рад у нашій країні є відсутність усвідомленого бажання цього у більшості владної еліти. Крім того, розвитку системи громадських рад заважає недосконала нормативно-правова база, непрофесійність значної частини громадських лідерів та й просто відсутність у нашій посттоталітарній системі управління традиції радитись із народом. Дається взнаки і відсутність наукових розробок та якісних технологій комунікації органів публічної влади із громадськістю.

Середовище функціонування та діяльності громадських рад в Україні зараз суттєво дестабілізується ще й складністю та невизначеністю процесу реформування основних інститутів державної влади і системи місцевого самоврядування, а також надмірною політизацією суспільного менеджменту за умов переходу на партійно-пропорційну систему формування більшості представницьких органів публічної влади.

Стосовно інтересу. Який, взагалі, може бути інтерес у чинної влади отримати додатковий клопіт у вигляді громадських рад, що своєю занадто прискіпливою, а ще й часто непрофесійною увагою відволікатимуть службових осіб від виконання величезного обсягу завдань, з якими вони і так ледве справляються?

За даними всеукраїнських соціологічних досліджень, проведених Центром Разумкова [9], рівень повної підтримки населенням основних інститутів влади в нашій країні останнім часом суттєво знизився і досягнув у червні 2008 р. таких значень: Верховна Рада – 2,4 %, суди – 4,0 %, Президент – 6,7 %, Кабмін – 7,1 %. Причини цього проглядаються, зокрема, серед найактуальніших суспільно-політичних проблем, які найбільшою мірою турбують пересічних українців, – це байдужість влади до думки громадян (58,2 %) та відсутність механізму впливу простих громадян на прийняття рішень (29,4 %) [10].

Отже, влада має **невідкладно подбати** про підвищення свого суспільного іміджу та своєї соціальної результативності, зокрема вжити рішучих заходів для посилення рівня співпраці з інститутами громадянського суспільства та громадськістю. Важливу роль у налагодженні цієї співпраці можуть зіграти саме **громадські ради**.

Додатковим стимулом для підвищення уваги органів влади до громадських рад є вимоги, пов'язані з реалізацією Україною курсу на європейську інтеграцію. Оскільки чи не найголовнішою умовою прийняття будь-якої країни до складу "європейської сім'ї" є створення в ній **інфраструктури демократичних інституцій** та забезпечення належних умов для їхнього сталого функціонування.

Виходячи з цього, своєрідним "супутним вітром" у просуванні вперед ідеї громадських рад в Україні може слугувати ціла низка державних нормативно-правових актів, прийнятих у річницю процесу євроінтеграції. Зокрема, Указом Президента України від

11 червня 1998 р. № 615 [2] затверджено **Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу**, завдання якої у сфері політичної консолідації та зміцнення демократії спрямовуються, зокрема, на гарантування політичної стабільності та зміцнення демократичних засад в українському суспільстві.

Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072 [3] схвалено **Програму інтеграції України** до Європейського Союзу, якою визначено шляхи і темпи реалізації пріоритетів, спрямованих на досягнення так званих **Копенгагенських критеріїв**. Керуючись цими критеріями, країна, яка має намір стати членом ЄС, повинна узяти на себе зобов'язання забезпечити, перш за все, **стабільність інститутів**, які гарантують демократію, верховенство права та дотримання прав людини.

Конкретизація завдань Програми інтеграції України до Європейського Союзу міститься у **Планах дій Україна – ЄС**, які періодично ухвалює Кабінет Міністрів. Зокрема, у чинному Плані дій, який схвалено Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом і затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 № 36-р 21.02.2005 [5], серед **пріоритетів у соціальній сфері** Україна бере на себе **зобов'язання** надалі посилювати стабільність та ефективність діяльності органів, що забезпечують демократію та верховенство права, сприяти співробітництву у сфері громадянського суспільства, забезпечувати дотримання права на свободу об'єднань та залучення громадян до процедури прийняття рішень, зокрема через організації громадянського суспільства тощо.

Усім вказаним вище вимогам “європеїзації” суспільного життя відповідають громадські консультативно-дорадчі органи при органах публічної влади – **громадські ради**. Адже через них як через **форпост громадськості**, який діє у безпосередній близькості до влади та в тісному контакті із нею, можна найбільш оперативно і конструктивно вирішувати нагальні питання соціального управління.

З **інституціональної** точки зору громадські ради можна розглядати, по-перше, як елементи **соціальної інфраструктури** українського суспільства, головними завданнями яких є захист та реалізація прав і свобод, виявлення, задоволення та узгодження соціальних потреб та інтересів населення [8, с. 216].

По-друге, – це специфічний вид **громадського об'єднання**, що займає проміжне місце між громадською **структурою** та **формою** безпосередньої участі громадян у управлінні. Саме до структури громадські ради наближені через їхню організаційно-функціональну визначеність та вбудованість у структуру влади, а до форми безпосередньої участі їх наближує відносно вільний характер утворення, відсутність правосуб'єктності та консультативно-дорадчий статус їхніх рішень.

На нашу думку, саме громадські ради як **інструмент демократизації** може бути найбільш ефективним в умовах сучасної трансформації української суспільно-політичної системи, оскільки, з одного боку, дає змогу **впорядкувати** взаємозв'язки між владою і громадою, з іншого – завдяки достатньо високому ступеню свободи забезпечує можливість **постійного удосконалення** форм і методів співпраці між ними.

Світова практика свідчить, що постійно діючі при органах публічної влади консультативно-дорадчі органи є значно ефективнішими і результативнішими в управлінні, ніж короткострокові процедури контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади чи разове залучення громадян до формування управлінських рішень.

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

Хоча, дійсно, громадські ради – це **не панацея** від усіх “суспільних хвороб”, а лише один із демократичних механізмів участі громадян в управлінні – так би мовити, “**жорстка**” форма громадської участі. Але це дуже важливий механізм, оскільки від його досконалості і дієздатності значною мірою залежать ефективність і перспективи розвитку інших (“**м’яких**”) форм безпосередньої участі організованої і, головне, неорганізованої громадськості у процесі підготовки і ухваленні владних рішень, – таких як консультації з громадськістю, громадські слухання, соціологічні дослідження, здійснення громадського контролю, громадської експертизи тощо.

За результатами **аналізу чинної нормативно-правової бази** створення і діяльності в Україні громадських рад, доводиться констатувати, що вона є неповною, фрагментарною і **не забезпечує можливості** належного функціонування інституту консультативно-дорадчих органів у нашій країні на усіх рівнях публічної влади.

Так, одним із основних нормативних документів, за яким зараз створюються і функціонують громадські ради при органах виконавчої влади в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378 “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [4].

Відповідно до Постанови, громадські ради утворюються при органах виконавчої влади для координації заходів, пов’язаних з проведенням консультацій з громадськістю та моніторингу врахування громадської думки, у складі представників громадських організацій, професійних спілок та інших об’єднань громадян, а крім того, – органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації. Причому громадська рада при Кабінеті Міністрів України здійснює **координацію** діяльності громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади.

Вказаною Постановою затверджується **Типове положення** про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади, основними завданнями якої є сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами та забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади. Постанова визначає також основні процедурні моменти діяльності громадських рад та організаційне забезпечення цієї діяльності.

Виходячи з розуміння функцій громадських рад відповідно до вимог реальної демократії та євроінтеграції, **недоліками Постанови № 1378** можна вважати такі:

– сфера дії цього нормативного акту обмежується лише органами виконавчої влади, залишаючи поза увагою таку потужну складову системи публічної влади, як органи місцевого самоврядування. А включення представників цих органів до складу громадських рад є, на наш погляд, таким, що не відповідає громадському статусу цих консультативно-дорадчих органів. У той же час у складі громадських рад не передбачено представництва органів самоорганізації населення, які зараз у багатьох містах є найбільш масовими та організованими громадськими об’єднаннями і, по суті, утворюють “кореневище демократії”;

– предмет діяльності громадських рад обмежується виключно питаннями підготовки і проведення консультацій з громадськістю, через це заявлене у пункті 3 Типового положення в якості одного із завдань “сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами” суперечить концепції самої

Постанови, яка зводить що участь лише до консультування з громадськістю (у безпосередній чи опосередкованій формі);

— не визначена демократична процедура створення громадських рад. Адже така норма, як “включаються” (п. 6 Типового положення) передбачає, по суті, призначення членів рад одноосібно керівництвом органу виконавчої влади. За цих умов, навіть якщо працівники управління внутрішньої політики, яким зазвичай доручається комплектація складу громадських рад, підберуть найбільш адекватних і дієздатних лідерів НУО, – все одно, враховуючи вкрай низький рівень довіри населення до влади, створювана таким способом громадська рада не отримає суспільної легітимності;

— стосовно внутрішньої організації діяльності громадських рад, відсутність заборони на очолювання громадських рад самими керівниками органів виконавчої влади, при яких ці ради утворюються (а це зараз має місце майже в половині створених громадських рад), а також обрання заступників голів виключно за поданням цих голів (п. 7) несе пряму загрозу незалежності та демократичності діяльності рад і спотворює саму природу цих консультативно-дорадчих інституцій при органах влади.

— до недоліків нормативного акту, що розглядається, можна також віднести відсутність вимог щодо відкритості і гласності роботи громадських рад, оприлюднення прийнятих рішень і укладених протоколів, вимог їхньої регулярної (щорічної) звітності перед громадою, можливості (або необхідності) часткової або повної ротації персонального складу рад за результатами цієї звітності та інших процедурних моментів, що роблять ці утворення дійсно демократичними.

Стосовно інших актів законодавства, які певною мірою можна вважати нормативно-правовою базою створення та діяльності громадських рад (їх перелік наведено у **додатку 1** до цієї доповіді), можна зауважити, що лише окремі норми цих актів можуть бути прямо чи непрямо використані як правові умови функціонування інституту громадських консультативно-дорадчих органів в Україні. Дайджест цих норм наведено у **додатку 2**.

Розуміючи **демократію** не як засіб задоволення потреб та інтересів усіх, а як надання реальної можливості усім ці інтереси висловлювати та відстоювати, вважаємо, що створення **системи громадських рад** при органах виконавчої влади і місцевого самоврядування на усіх управлінських рівнях дасть змогу утворити своєрідний “framework of democracy” – каркас, або **“ліси демократії у будівлі влади”**, за допомогою яких можна буде дістатися до будь-якого поверху та підтримувати владу у належному стані, користуючись при цьому усіма іншими демократичними інструментами.

Якщо розглядати політику як засіб реалізації різноманітних суспільних інтересів, то цілком логічно передбачити участь у складі громадських рад представників **політичних партій** як носіїв саме політичних інтересів певних соціальних груп. Правда, вважаємо за доцільне надати можливість входження до складу громадських рад представникам лише тих партій, які відсутні на даний момент у складі представницького органу державної влади чи місцевого самоврядування відповідного рівня. Адже парламентські партії та партії, що утворюють депутатський склад місцевих рад, мають інші законні можливості впливати на діяльність цих органів публічної влади.

Стосовно того, хто має здійснювати моніторинг діяльності громадських рад. Оскільки, з одного боку, йдеться про виконання урядової постанови (№ 1378) органами виконав-

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

чої влади, хід та якість цього виконання мають контролювати відповідні підрозділи виконавчої влади (**внутрішній моніторинг**). Громадськість, яка зі свого боку зацікавлена у нормальній роботі системи громадських рад в Україні, має проводити регулярний власний моніторинг діяльності цієї системи за допомогою аналізу оприлюдненої інформації про діяльність громадських рад на сайтах, у ЗМІ та іншим способом (**зовнішній моніторинг**), інформуючи про це громадськість.

Спираючись на дані здійснюваного майже протягом року моніторингу діяльності громадських рад фахівцями Фонду “Європа XXI”, можна підсумувати, що ця команда цілком **успішно впоралася** із завданням і варто дозволити цій організації (дійсно, за певної технічної підтримки зацікавлених донорських організацій) продовжити цю роботу, можливо, залучаючи у якості партнерів регіональні аналітичні центри і організації, що дасть змогу адаптувати цей моніторинг до умов конкретної території та охопити ним громадські ради до рівня районних державних адміністрацій.

Ці два процеси моніторингу – внутрішній і зовнішній – мають **перетинатися**, тобто результати обох видів моніторингу мають регулярно (принаймні, раз на рік) ставати предметом аналізу і обговорення на спільних заходах влади із представниками громадських моніторингових організацій для подальшого удосконалення системи громадських консультативно-дорадчих органів.

Як зазначалося вище, існування громадських рад буде мати сенс лише в тому випадку, якщо небайдужа громадськість отримуватиме додаткову користь від їхньої діяльності. У чому ж може полягати вигода громадськості за умов виконання громадськими радами своїх **соціальних функцій**?

По-перше, громадськість зможе через громадські ради оперативніше ініціювати прийняття нового акту чи внесення корисних змін в уже діючі державно-управлінські рішення з суспільно значущих питань (функція **соціального ініціювання**);

По-друге, громадськість буде більше захищена від того, що орган влади прийме акт, який завдасть шкоди громаді або її певним соціальним групам (функція **соціального вартування**);

По-третє, завдяки діяльності громадських рад в органі влади будуть більш повно представлені та враховані інтереси різних категорій громадян, які мешкають (чи навіть перебувають) на певній території (функція **соціального лобювання**);

По-четверте, громада отримує більш щирі та об'єктивні оцінки дій та актів органів влади стосовно виконання ними своїх адміністративних повноважень та передвиборчих обіцянок (функція **громадської експертизи**);

По-п'яте, в особі громадських рад суспільство має отримати додатковий інструмент для розв'язання численних соціальних конфліктів, які наявні сьогодні у сфері суспільного життя на основі майнових, політичних, національних, конфесійних та інших розбіжностей (функція **“медіаційного майданчика”**).

Для можливості ефективного виконання цих функцій механізми створення та функціонування громадських рад мають базуватися на засадах **відповідальної демократії** і забезпечуватись детально розробленими процедурами, зокрема:

1) **Формування** громадських рад має, з одного боку, забезпечувати представництво інтересів основних соціальних груп, що мешкають (перебувають) на відповідній тери-

торії, з іншого – надавати можливість працювати на благо громади найбільш активним, освіченим і відповідальним особам, наділений суспільною довірою.

Забезпечення цих вимог можливе лише за умови гласного, поетапного, демократичного відбору членів громадських рад із дотриманням квотно-групового принципу, який дає змогу максимально повно представити і врахувати основні групи інтересів. Як приклад, можна навести підходи до формування складу Громадської палати, які передбачені проектом Статуту територіальної громади міста Одеси, розробленого за безпосередньою участю автора [7, ст. 25].

Громадська палата формується з відомих науковців, представників об'єднань громадян, органів самоорганізації населення, козацьких, національно-культурних та релігійних общин, політичних партій, які не представлені у міській раді, підприємницьких об'єднань, професійних та творчих спілок, що діють на території міста та охоплюють усі основні сфери інтересів членів міської громади.

Персональний склад Громадської палати утворюється з трьох однакових за кількістю груп представників вказаних інституцій. Склад першої групи затверджує своїм розпорядженням міський голова. Склад другої групи затверджується рішенням міського форуму підприємницьких об'єднань, професійних та творчих спілок. Склад третьої групи громадських представників затверджується на міському форумі науковців, представників об'єднань громадян, органів самоорганізації населення, козацьких, національно-культурних і релігійних общин та політичних партій, які не представлені у міській раді. Обидва ці форуми мають проводитися **після** видання міським головою розпорядження про склад першої групи громадських представників.

2) Організація діяльності громадських рад має бути прописана у **Регламенті громадської ради**, затвердженому керівництвом відповідного органу влади. Регламенти громадських рад мають включати їхнє структурування, обрання керівних органів, планування, підготовку і проведення засідань, взаємодію з іншими суб'єктами управлінських відносин, звітність, ротацію персонального складу та інші функції.

У такому Регламенті громадської ради, який має розроблятися, вочевидь, на базі типового, слід передбачати **три обов'язкові комплекси процедур**:

– процедури внутрішньої організації діяльності громадської ради, включаючи визначення її структури, обрання керівних органів, планування діяльності, підготовку і проведення засідань, оформлення протоколів та інших актів, організаційно-технічне та інформаційне забезпечення діяльності тощо;

– процедури взаємодії громадської ради з відповідним органом влади та його структурними підрозділами, з депутатським корпусом та фракціями (якщо йдеться про громадську раду при міській, районній чи обласній раді), а також її взаємодії з підприємствами та установами на відповідній території при реалізації своїх повноважень;

– процедури взаємодії громадської ради з інститутами громадянського суспільства та з громадянами на відповідній території, зокрема, організації проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та шляхом вивчення громадської думки, організації особистого прийому громадян і громадських об'єднань, взаємодії з іншими громадськими радами та з міжнародними організаціями.

3) У нормативних актах має бути прописана **імплементация рекомендацій** громадської ради у порядок денний діяльності відповідних органів публічної влади та в

державно-управлінські акти, що приймаються цими органами. При цьому підлягають чіткому визначенню форми подання цих рекомендацій, порядок їхнього розгляду відповідними органами та участь у цьому представників відповідної громадської ради, умови прийняття, часткового прийняття або обґрунтованої відмови у прийнятті владними органами наданих радою пропозицій, порядок оскарження цих рішень.

Для покращення умов і наповнення реальним змістом діяльності громадських рад в Україні необхідно, перш за все, удосконалити нормативно-правову базу їхньої діяльності. Зокрема, слід прийняти **спеціальну постанову** Кабінету Міністрів України, повністю присвячену створенню і діяльності громадських консультативно-дорадчих органів, де мають міститися вказані вище концептуальні та основні технологічні регламентні норми.

Крім того, на урядовому рівні доцільно ухвалити **типовий регламент** діяльності громадських рад, форми **планування** їхньої діяльності та **звітності**. Цей комплекс норм не повинен надмірно забюрократизувати діяльність цих громадських утворень, але на принципі розумної достатності регламентувати зазвичай хаотичну громадську ініціативу і ввести її у річище конструктивного співпраці з органами влади.

Для правової легітимізації громадських рад, створюваних при органах місцевого самоврядування, і включення їх у загальну систему громадських рад України пропонується внести відповідні **зміни до Закону України** “Про місцеве самоврядування в Україні” [1]. Зокрема, пропонується доповнити цей Закон **новою статтею 14-а** “Громадські консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування”, де коротко викласти принципові моменти, пов’язані зі створенням та діяльністю громадських рад. Зокрема, у цій статті має міститись норма стосовно обов’язковості відбиття у статуті територіальної громади, регламенті ради та положеннях про її органи питань взаємодії цих органів з відповідними громадськими радами.

Крім того, доповнення системи органів публічної влади системою громадських консультативно-дорадчих органів має увійти невід’ємною складовою у **теорію демократичного врядування** і стати предметом науково-прикладного забезпечення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Теоретичні та методичні питання функціонування та розвитку інституту громадських консультативно-дорадчих органів при органах публічної влади слід включати у **навчальні курси у системі підготовки та підвищення кваліфікації** державних службовців та службовців місцевого самоврядування на базі НАДУ при Президентові України, Академії муніципального управління, Міжрегіональної академії управління персоналом та інших навчальних закладів.

Підвищенню авторитету та удосконаленню діяльності громадських рад сприятиме введення їх у загальноукраїнську **мережу інформаційного обміну** та співпраці організацій III сектору, регулярне висвітлення діяльності громадських рад у друкованих та електронних ЗМІ, розгляд питань їхньої діяльності на “круглих столах”, наукових та науково-практичних конференціях і семінарах.

За відсутності управлінської вертикалі у системі громадських рад в Україні, функція **координації** їхньої діяльності, яку покладено на Громадську раду при Кабінеті Міністрів України, дасть змогу здійснювати моніторинг їхньої ефективності, обмін досвідом та постійне удосконалення форм і методів діяльності.

Але на сьогодні така рада не утворена, а процедура її формування відповідними нормативними актами не визначена, функції координатора системи громадських рад, створених при центральних та місцевих органах виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, доцільно покласти на **управління у зв'язках із громадськістю** Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Стосовно **компетенції громадських рад**, вважаємо за доцільне не обмежувати її виключно координацією заходів, пов'язаних з проведенням консультацій із громадськістю та моніторингом врахування громадської думки, як це передбачено Постановою № 1378, а спираючись на вже набутий досвід їхньої діяльності в Україні і світі, пропонуємо **доповнити склад можливих напрямів їхньої діяльності** здійсненням громадського контролю за ходом виконання рекомендацій, прийнятих у ході громадського обговорення проектів державно-управлінських рішень та рекомендацій самої громадської ради, а також організацією просвітницьких та навчальних заходів для підвищення кваліфікації членів громадських рад, фахівців органів влади, які працюють у відповідній сфері, та зацікавленої громадськості.

Підсумовуючи усе вищевикладене, можна зробити **висновок**, що подальше удосконалення і розвиток системи консультативно-дорадчих органів при органах публічної влади в Україні на вказаних вище засадах дасть змогу підвищити роль громадських рад як постійно діючих посередників-комунікаторів між законодавцями, виконавчою владою, органами місцевого самоврядування, організаціями громадянського суспільства та громадянами, створивши реальні передумови для інституалізації сталих демократичних перетворень в Україні.

Використані джерела

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // ВВРУ, 1997. – № 24. – Ст.170.
2. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 № 615.
3. Про схвалення Програми інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072.
4. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. Офіційний вісник України, 2004. – № 42. – Ст. 2773.
5. Про схвалення проекту Плану дій "Україна – Європейський Союз": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 № 36-р. Схвалено Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21.02.2005.
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> – п. 10.
6. Дорожня карта України. За результатами Перших Президентських слухань "Виклики, породжені свободою". – Львів: Видавництво "Мс", 2006. – 68 с.
7. Устав територіальної громади міста Одеси. Основные этапы создания/ Под ред. Брудного В. И., Крупника А. С., Орловского А. С. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – 160 с.
8. Крупник А. С. Роль нематеріальних чинників у розбудові соціальної інфраструктури в Україні за сучасних умов // Збірник наукових праць НАДУ, 2007. – № 2. – С. 216-226.
9. АРАТГА. Український національний портал. 2005-2008. Громадська думка.
http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=5265
10. АРАТГА. Український національний портал. 2005-2008. Громадська думка.
http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=3302

Нормативно-правові основи створення дорадчо-консультативних органів в Україні

Протягом 2004-2005 рр. в Україні створена нормативно-правова база діяльності дорадчих органів при центральних та місцевих державних органах виконавчої влади та при Президентові України. На цій базі у 2006 р. була розпочата робота із створення громадських рад та громадських колегій на виконання постанов Кабінету Міністрів України та Указів Президента України.

Закладені основи звітності КМУ про дорадчі органи при органах виконавчої влади. На WEB-сторінці розміщені зведені таблиці з даними про громадські ради при центральних та регіональних органах виконавчої влади. Це дані про наявність/відсутність органу, керівника дорадчого органу, контакти.

Інформація про засади діяльності, склад, плани та безпосередню діяльність громадських рад повинна була розміщуватись на WEB-сторінках міністерств та обласних державних адміністрацій.

Правовою основою діяльності дорадчих органів в Україні є в першу чергу **Конституція України**, яка у статті 38 визначає право громадян на участь в управлінні державними справами. Стаття 40 визначає інший інструмент для участі громадян в управлінні державними справами – право на письмові та колективні звернення до органів влади та місцевого самоврядування, які обов'язково розглядаються.

Положення щодо участі громадян у роботі дорадчо-консультативних органів різних органів влади визначаються у відповідних законах. Так, **ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”** передбачає залучення представників громадськості та фахівців до участі в робочих групах постійних комісій органів місцевого самоврядування.

Конкретні питання із організації діяльності дорадчих органів при органах влади та місцевого самоврядування регулюються переважно підзаконними актами КМУ та Указами Президента.

На даний момент, ключовим документом, який унормовує процес формування дорадчих органів на всіх рівнях є **Постанова КМУ від 15.10.2004 № 1378 “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”**. Вона визначає порядок консультування влади із громадськістю і містить Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади.

Для розуміння завдань дорадчих органів, необхідно визначити **порядок консультацій із громадськістю**, який регулюється цією Постановою. Консультації з громадськістю

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

- *проектів нормативно-правових актів*, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
- *проектів державних і регіональних програм* економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання;
- *звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України* про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;
- інформації про роботу КМУ, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Для координації заходів, пов'язаних із проведенням консультацій із громадськістю та моніторингу врахування громадської думки, при органах виконавчої влади утворюються консультативно-дорадчі органи — **громадські ради**, які діють на підставі положень, що затверджуються цими органами. До складу громадських рад входять представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення:

- конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, "круглих столів", зборів, зустрічей із громадськістю, громадських приймальень;
- теле- або радіо-дебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, Інтернет-конференцій, телефонних "гарячих ліній", інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);
- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ;
- проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;
- проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Органи виконавчої влади щороку складають **орієнтовний план проведення консультацій** із громадськістю на підставі пропозицій, підготовлених громадською радою з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності КМУ, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій із громадськістю.

Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю затверджується до початку року та **оприлюднюється у ЗМІ, на веб-сторінках органів виконавчої влади** або доводиться до відома громадян іншим прийнятним способом.

У разі потреби за пропозицією громадської ради та за рішенням органу виконавчої влади консультації з громадськістю можуть проводитися з питань, не передбачених орієнтовним планом. НУО можуть ініціювати проведення консультацій із громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або органу виконавчої влади. **У разі, коли така пропозиція надійшла не менше ніж від трьох легалізованих в установленому порядку об'єднань громадян, діяльність яких поширюється на відповідну територію, проведення консультацій із громадськістю є обов'язкове.**

Для організації та проведення консультацій із громадськістю з визначеної тематики орган виконавчої влади разом із громадською радою розробляє **план**, у якому зазначаються перелік питань, форма, терміни та етапи консультацій, порядок оприлюднення інформації про їх проведення та врахування результатів.

План заходів із організації і проведення публічного громадського обговорення повинен передбачати:

- проведення *інформаційної кампанії* для надання попередніх відомостей з питань, винесених на обговорення;
- оцінювання *можливих наслідків* прийняття рішення;
- *забезпечення репрезентативності* відповідних соціальних груп населення;
- *утворення робочої групи* з питань організаційного забезпечення обговорення;
- проведення *аналізу результатів* у разі прийняття рішення для різних соціальних груп населення;
- *установлення регламенту* подання пропозицій;
- *проведення моніторингу* обговорення та оцінки його результатів;
- спосіб і строки *оприлюднення результатів* обговорення;
- *врахування результатів обговорення* у процесі прийняття остаточного рішення та інформування про це громадськості.

Публічне громадське обговорення організовується і проводиться органом виконавчої влади у **такому порядку**:

- ініціювання проведення обговорення;
- визначення питання (проблеми) для обговорення;
- прийняття рішення про проведення обговорення;
- формування експертних пропозицій щодо альтернативного вирішення питання (розв'язання проблеми);
- оприлюднення інформації про проведення обговорення;
- забезпечення репрезентативності соціальних груп населення у процесі проведення обговорення (залучення їхніх представників з урахуванням соціальної структури

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

суспільства, об'єднань громадян, що провадять свою діяльність у певній галузі (сфері) чи регіоні);

- обговорення та збирання інформації про оцінювання громадськістю ефективності запропонованого рішення, його альтернативи;
- проведення аналізу результатів у разі прийняття рішення для різних соціальних груп населення;
- урахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;
- оприлюднення у ЗМІ, на веб-сторінках органів виконавчої влади результатів обговорення, прийнятого остаточного рішення та його обґрунтування, а також відомостей про врахування поданих пропозицій.

Публічне громадське обговорення розпочинається з дня оприлюднення інформаційного повідомлення про його проведення. Строк проведення публічного громадського обговорення визначається органом виконавчої влади за пропозицією громадської ради і не повинен бути менший, ніж один місяць. Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення утворюється **робоча група**.

Пропозиції та зауваження можуть подаватися у **письмовій формі, надсилатися електронною поштою, через Інтернет-мережу, ЗМІ**. Усні пропозиції та зауваження (зокрема ті, що висловлені по телефону) фіксуються з обов'язковим зазначенням прізвища, імені та по-батькові громадянина, його адреси. Об'єднання громадян, інші юридичні особи подають пропозиції у письмовій формі із зазначенням свого найменування та юридичної адреси. Анонімні пропозиції не реєструються і не розглядаються.

На конференціях, семінарах, форумах, громадських слуханнях, "круглих столів", зборах, зустрічах із громадськістю **ведеться протокол**, у якому фіксуються висловлені пропозиції та зауваження.

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, вивчаються та аналізуються. У разі потреби до цієї роботи можуть залучатися відповідні фахівці. Узагальнені пропозиції та зауваження подаються робочою групою на розгляд громадській раді та органу виконавчої влади.

Громадська рада при Кабінеті Міністрів України є консультативно-дорадчим органом, який здійснює координацію діяльності громадських рад при центральних, місцевих органах виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики. Ця координаційна функція реалізується через подання методичної допомоги громадським радам з питань, пов'язаних з організацією проведення консультацій із громадськістю та виробленням за їх результатами узгоджених пропозицій щодо формування та реалізації державної політики. Іншими **головними завданнями** Громадської ради при КМУ є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень КМУ, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Для виконання цих завдань Рада при КМУ здійснює такі **функції**:

- готує і подає пропозиції до *орієнтовного плану проведення консультацій* із громадськістю з урахуванням опрацьованих орієнтовних планів центральних, місцевих органів виконавчої влади;
- подає пропозиції щодо визначення *строків проведення публічних* громадських обговорень;
- подає пропозиції щодо проведення консультацій із громадськістю з питань, *не передбачених орієнтовним планом*;
- розробляє і подає на розгляд пропозиції до *плану проведення консультацій* із громадськістю за визначеною тематикою із зазначенням переліку питань, тремінів та етапів, порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій та врахування їх результатів;
- опрацьовує отримані *пропозиції та зауваження* з питань формування та реалізації державної політики і подає в установленому порядку КМУ узагальнену інформацію;
- опрацьовує дані про результати проведення консультацій із громадськістю, що надійшли від *громадських рад при центральних, місцевих органах виконавчої влади*;
- систематично *інформує громадськість*, зокрема через ЗМІ, про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання;
- формує *банк соціологічних даних* за результатами вивчення найактуальніших соціальних, у тому числі соціально-психологічних, проблем суспільства та розроблення пропозицій щодо його подальшого розвитку, забезпечує доведення відповідних відомостей до органів виконавчої влади, засобів масової інформації, інших користувачів.

Положенням визначено такі **права Громадської ради при КМУ**:

- отримувати в установленому порядку від Секретаріату КМУ, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування *інформацію, необхідну для організації своєї роботи*;
- утворювати *постійні та тимчасові робочі органи* (комітети, комісії, експертні групи) відповідно до напрямів своєї роботи;
- залучати до своєї роботи *представників* Секретаріату КМУ, центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій (за згодою їхніх керівників), а також окремих фахівців;
- *проводити асамблеї, конференції, збори.*

До складу **Громадської ради** входять **по одному представнику від громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади**, Раді міністрів АРК, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях.

Громадську раду очолює **голова**, який обирається членами Ради терміном на два роки. Голова Громадської ради має заступників, які обираються зі складу членів Ради за його поданням. Голова Громадської ради організовує діяльність Ради; скликає та організовує підготовку її засідань; підписує документи від імені Ради; представляє Раду

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

у взаємовідносинах з КМУ, центральними, місцевими органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, органами місцевого самоврядування, ЗМІ.

Основною формою роботи Ради є **засідання**, що проводяться за потребою, але *не рідше, ніж один раз на квартал*. Засідання Ради є правочинним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів. У засіданнях Ради можуть брати участь керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Рішення Ради є правочинним, якщо воно приймається відкритим голосуванням проостою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. Рішення Ради мають *рекомендаційний характер* і подаються через Управління зв'язків із громадськістю Секретаріату КМУ для врахування під час прийняття рішень КМУ.

Для *організаційного забезпечення* роботи Громадської ради утворюється в межах граничної чисельності Секретаріату КМУ робочий орган — **секретаріат**.

Типове положення про громадські ради при центральних та місцевих органах виконавчої влади значною мірою дублює Положення про Громадську раду при КМУ. Тому у випадках однозначного повторення ми дозволимо певні скорочення у викладенні положень.

За Типовим положенням, **Громадська рада** є консультативно-дорадчим органом, який утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів АРК, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Таким чином, дорадчі органи при виконавчих органах влади є вертикально інтегровані і виконують одну ключову роль – проведення консультацій із громадськістю.

У своїй діяльності громадська рада керується Конституцією України та законами України, актами Президента України і КМУ, **Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, рішеннями органу виконавчої влади, при якому вона утворена, а також цим Положенням**. Це положення має важливе значення, оскільки визначає одноманітність положень про громадські ради, які приймаються на місцевому рівні. Роль ініціатив НУО при визначенні функцій дорадчих органів обмежується.

Основними **завданнями** громадської ради є:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Громадська рада відповідно до покладених на неї основних завдань здійснює такі **функції**:

- готує і подає пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю;
- подає пропозиції щодо термінів проведення публічних громадських обговорень;

Частина I. Дорадчі органи як інструмент демократії

- подає пропозиції щодо проведення консультацій із громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом;
- розробляє та подає на розгляд пропозиції до плану проведення консультацій із громадськістю за визначеною тематикою;
- опрацьовує отримані за результатами проведення консультацій із громадськістю пропозиції і зауваження з питань формування та реалізації державної політики і подає їх відповідному органу виконавчої влади;
- систематично інформує громадськість, зокрема через ЗМІ, про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання.

Громадська рада з метою виконання покладених на неї завдань має право:

- отримувати від відповідного органу виконавчої влади інформацію, необхідну для своєї роботи;
- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (комітети, комісії, експертні групи) відповідно до напрямів роботи ради;
- залучати до своєї роботи представників органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, окремих фахівців;
- проводити асамблеї, конференції, збори.

До складу громадської ради входять:

- представники громадських організацій;
- професійних спілок;
- інших об'єднань громадян;
- органів місцевого самоврядування;
- ЗМІ.

До складу громадських рад при Раді міністрів АР Крим, обласних державних адміністраціях додатково включають по одному представнику від громадських рад при райдержадміністраціях.

Громадську раду очолює **голова**, який обирається членами ради терміном на два роки. Голова громадської ради має заступників, які обираються зі складу членів ради за його поданням.

Рада проводить свою діяльність відповідно до затверджених нею **планів роботи**. Основною формою роботи громадської ради є **засідання**, які проводяться в міру потреби, але не рідше, ніж один раз на квартал. Засідання громадської ради є правочинним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів. Рішення громадської ради є правочинним, якщо воно приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. Рішення ради мають **рекомендаційний** характер. Для організаційного забезпечення своєї роботи громадська рада може утворювати робочий орган — **секретаріат**. Порядок роботи секретаріату визначається громадською радою.

Забезпечення секретаріату громадської ради приміщенням, засобами зв'язку, створення необхідних умов для роботи ради та проведення її засідань здійснює відповідний орган виконавчої влади.

Таким чином, виконавча влада у 2004 р. створила нормативну базу інституціалізації участі громадськості у прийнятті рішень. Було передбачено створення інституту дорадчо-консультативних органів – громадських рад, які повинні створюватись на всіх рівнях виконавчої влади із вертикальною інтеграцією на чолі з Громадською радою при Кабінеті Міністрів України. Рада при КМУ повинна координувати та методично забезпечувати діяльність рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади. Координація передбачає узгодження орієнтовних планів консультацій із громадськістю, узагальнення пропозицій громадськості, участь представників інших рад у роботі Громадської ради при КМУ. Така вертикальна підпорядкованість ради потенційно має ряд недоліків. У першу чергу – це політична залежність від уряду, залежність від політичної напруги у стосунках між Президентом України, який призначає голів місцевих державних адміністрацій та урядом, який формує центральні органи виконавчої влади. Громадська рада при голові обласної державної адміністрації може потрапити у конфлікт з такою ж радою при міністерстві, не маючи змоги виконувати консультації із громадськістю щодо питань, які цікавлять центральний орган виконавчої влади і які політично не вигідні голові обласної державної адміністрації. Єдиний рекомендований формат діяльності, незважаючи на формально рекомендаційний характер, може обмежувати ініціативи громадських організацій – членів громадських рад. Так, жорстка прив'язка до планів консультацій із громадськістю може обмежувати ініціативи по експертизі нормативних актів. Голова адміністрації має надто високі повноваження і може обмежити доступ до громадської експертизи важливих проєктів нормативно-правових актів. Обговоренню підлягають тільки ті проєкти рішень, які надсилає адміністрація.

Інститут Президента України був ініціатором широкої кампанії із створення дорадчих органів при органах влади та місцевого самоврядування. 11 квітня 2001 р. Указом Президента України створювалась **Всеукраїнська громадська рада**. Цим Указом підтримувалась ініціатива Організаційного комітету, до складу якого входять відомі учасники правозахисного руху 60 – 80-х років І. Дзюба, С. Глузман, В. Малинкович, Л. Танюк. Основними завданнями Всеукраїнської громадської ради, були:

- вивчення проєктів законів, актів Президента України, КМУ, центральних органів виконавчої влади з метою встановлення їх відповідності загальновоизнаним нормам міжнародного права і стандартам демократичного суспільства та підготовка відповідних пропозицій;
- сприяння забезпеченню реалізації принципів відкритості і гласності у діяльності органів державної влади.

Пропозиції Всеукраїнської громадської ради були обов'язковими для розгляду державними органами.

У 2005 р. Президент України В. Ющенко вирішив змінити систему діалогу з інститутами громадянського суспільства та запровадження прозорості у діяльності органів влади та місцевого самоврядування. 15 вересня 2005 р. був підписаний **Указ Президента України №1276 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”**.

Указом передбачено запровадження практики проведення **щорічних Президентських слухань** як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Інститутам громадянського суспільства пропонується під час підготовки та проведення щорічних Президентських слухань оприлюднювати **Національні доповіді зі стратегічно важливих питань соціально-економічного розвитку держави і громадянського суспільства**, налагодження партнерства між державою та суспільством, зміцнення засад демократії в Україні, боротьби з корупцією, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади.

Указом також передбачено створення дорадчо-консультативного органу – **Стратегічну раду з розвитку державної політики (СРП)**. Рада створюється для визначення стратегічних напрямів розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань. Організаційне забезпечення Стратегічної ради повинен забезпечувати Секретаріат Президента України. СРП повинна була бути створена ще у 2005 р., для чого був створений Організаційний комітет. За Указом оргкомітет повинен був розробити проект Положення про Стратегічну раду. Проект повинен бути розроблений у двотижневий строк, тобто до кінця вересня 2005 р. Питання створення Ради активно обговорювалось протягом перших Президентських слухань у листопаді 2005 р., проте положення про Раду не прийнято до цього часу. Виходячи із положень дискусії на Президентських слуханнях, ключовими проблемами у формуванні Стратегічної ради є питання адекватного представництва українського громадянського суспільства. У випадку із громадськими радами при органах виконавчої влади представництво забезпечується подібністю вертикальної організації системи рад до організації виконавчої влади знизу (адміністративно-територіальна одиниця) вгору (уряд).

На 2005 рік з подальшим повторенням у наступні періоди передбачалось здійснення таких заходів з боку КМУ для запровадження діяльності “стратегічних” консультацій із громадськістю:

- розробити за участю Стратегічної ради та затвердити до 1 грудня 2005 р. умови проведення конкурсу з підготовки Національних доповідей;
- забезпечити проведення конкурсу з підготовки Національних доповідей до Президентських слухань у 2006 р.;
- взяти в установленому порядку заходів щодо проведення до 1 листопада 2005 р. **громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади** та органів місцевого самоврядування, оцінки рівня їх взаємодії з громадянами та їх об’єднаннями, розробивши порядок сприяння її проведенню;
- підготувати та подати до 1 січня 2006 р. за результатами зазначеної громадської експертизи **пропозиції щодо:**
 1. забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема формування нових вимог до діяльності таких органів, запровадження здійснення *громадського контролю за їх діяльністю та участі громадян у прийнятті ними рішень*;
 2. підвищення кваліфікації державних службовців, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування, організації та забезпечення кон-

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

сультацій із громадськістю, участі зацікавлених сторін у виробленні та прийнятті рішень;

3. удосконалення законодавства з питань реєстрації та діяльності об'єднань громадян, зокрема забезпечення *безпосередньої їхньої участі в процесі формування та реалізації державної політики*;
4. організації *постійних соціологічних досліджень громадської думки* щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з визначенням на конкурсній основі виконавців таких досліджень.

Робота із реалізації Указу Президента у 2006 р., за офіційними даними, практично не проводилась. Попередній ентузіазм, проявлений під час Президентських слухань, сподівання, висловлені Президентом, не мали жодної реалізації у наступному періоді. Єдиним позитивом є те, що інтенсифікувався процес створення громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

Моніторинг діяльності дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади мав на меті відстеження відкритих даних про діяльність громадських рад на WEB-сторінках органів влади з оцінкою відповідності такої діяльності нормативним актам, планам діяльності, активності, актуальності порядку денного.

Методологія “пасивного” моніторингу, що був проведений упродовж вересня 2007-червня 2008 рр.

Моніторинг цього періоду мав на меті встановити дані про діяльність громадських рад при центральних органах виконавчої влади, відображені на WEB-сторінках цих органів. Відповідно, одиницею моніторингу є інформація про факт, який може свідчити про діяльність дорадчих органів (протоколи засідань, новинні повідомлення, тощо). Принциповим було те, щоб інформація розміщувалась у відповідних рубриках на WEB-сторінках міністерств. Це свідчило про постійну та заплановану роботу цих органів, яка забезпечена інформаційним супроводом. Рубрики “Громадська рада” чи “Дорадчі органи” присутні практично на всіх WEB-сторінках. Відповідно, ці рубрики повинні містити не тільки інформацію про установчі документи та відомості про склад дорадчих органів, але й про їх поточну діяльність. Разом із тим, інформація про діяльність дорадчих органів перевірялась і за іншими рубриками WEB-сторінок, оскільки редакційна політика сайтів може передбачати розміщення інформації про діяльність дорадчих органів у рубриках “Новини”, “Події” тощо. Такий “пасивний” за методикою моніторинг дає можливість зафіксувати активність дорадчих органів та оцінити їх роботу. “Активний” моніторинг провадитиметься на наступному етапі і передбачатиме залучення до процесу моніторингу обстежувані структури.

За своєю суттю моніторинг здійснюється за визначеними показниками, критеріями, індексами, які відображають інформацію про досліджуваний предмет.

Оснoву для визначення критеріїв моніторингу ГР склали:

- Постанова КМУ №1378 від 4 березня 2004 р.;
- Дослідження стану ГР в Україні, яке проводилось в рамках проекту “Створення Школи громадського лобіювання” (ШГЛ) (за сприяння МФ “Відродження”);

- Інформація КМУ про ГР, розміщена на Урядовому порталі.

П.29 Постанови КМУ вимагає обов'язкового оприлюднення результатів консультацій із громадськістю в ЗМІ. Результати консультацій із громадськістю (які проводяться у формі публічних заходів) повинні подаватись у формі протоколу, який фіксує зауваження та пропозиції громадськості (п.27). Ці ж результати обговорюються на засіданнях ГР. Дослідження ШГЛ показало, що інформація діючих громадських рад розміщується на сайтах органів публічної влади у рубриках "Громадські ради" чи "Дорадчі органи" або у формі прес-релізів, розміщених у рубриках новин. У 2006 – на початку 2007 рр. така інформація з'являлась доволі часто. Важливо й те, що розміщувались протоколи засідань громадських рад.

Оскільки практика розміщення інформації співпадала з вимогами Постанови №1378, було прийнято рішення про використання в моніторингу ГР структурованої інформації з мережі Інтернет. Це давало змогу із застосуванням мінімуму ресурсів обстежити значну кількість органів публічної влади.

Додатковими аргументами на користь такого рішення були такі.

Принцип відкритості органів публічної влади в Україні, якого так довго домагався "третій" сектор в Україні, був реалізований у законодавстві про висвітлення діяльності органів державної влади. Це законодавство вимагає розміщення інформації про діяльність та послуги на WEB-сторінках органів влади. ***Сумніватися у тому, що принцип відкритості та звітності перед громадськістю не будуть сповідувати громадські ради, не доводилось.*** З точки зору технічних можливостей інформування, розміщення відомостей про діяльність ГР на сайті не вимагає особливих зусиль. Труднощі можуть виникати саме із розміщенням інформації у друкованих ЗМІ.

Ще раз необхідно підкреслити, що моніторинг ГР орієнтується переважно на якісні результати діяльності ГР (кількісні здійснює КМУ). Такий ***результат має бути консолідованим і відображеним у спільному погодженому документі***, як, наприклад, опублікований прес-реліз чи протокол. Глибоке якісне дослідження ГР потребує серйозних зусиль, які на даний момент навряд чи є виправданими. Йдеться про опитування членів ГР та представників влади, якісну оцінку всіх заходів діяльності ГР щодо консультацій із громадськістю тощо.

Таким чином, за критерієм прозорості та задокументованої результативності в поле зору моніторингу могли потрапити тільки ті ГР, які інформують про результати своїх засідань на сайтах органів державної влади. Ті, що не інформують – не потрапляють. ГР в Україні можна розподіляти за критерієм відкритості чи публічності. Цей "пасивний" моніторинг діяльності ГР стосується тільки публічних ГР і говорить саме про їх проблеми. Те, що діючі ГР не можуть продовжувати колись бурхливе інформування про свою діяльність, свідчить про наявність певної проблемної ситуації, яку необхідно досліджувати іншими методами моніторингу чи за допомогою іншого типу дослідження.

Дорадчі структури при центральних органах виконавчої влади

Інформації про створення Громадської ради при КМУ немає, а тому можна стверджувати, що в одному із своїх принципових положень Постанова №1378 не виконана. Інша справа склалась із громадськими радами при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

За інформацією КМУ, із 19 міністерств громадські ради створені та функціонують при 9. При Міністерстві транспорту та зв'язку України громадська рада створюватись не буде, оскільки діють інші дорадчо-консультативні органи. Не сформовані, проте *знаходяться у процесі формування* ради при таких міністерствах, як:

1. Міністерство культури і туризму України;
2. Міністерство архітектури, будівництва та житлово-комунального господарства України(реорганізується);
3. Міністерство закордонних справ України;
4. Міністерство промислової політики України;
5. Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту;
6. Міністерство фінансів України.

Інші ради практично сформовані, проте не працюють *через відсутність призначених керівників*. Зокрема це ради при таких міністерствах, як:

1. Міністерство юстиції України;
2. Міністерство палива та енергетики України;
3. Міністерство економіки України.

Серед 36 інших центральних органах виконавчої влади громадські ради не створені серед десяти:

1. Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду;
2. Державне агентство з інвестицій та інновацій;
3. Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;
4. Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації;
5. Національна комісія регулювання електроенергетики України;
6. Державний комітет України з державного матеріального резерву;
7. Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
8. Державний комітет статистики України;
9. Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
10. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України.

Дорадчі органи на регіональному та місцевому рівнях

Процес активного формування дорадчих органів на регіональному та місцевому рівнях був активізований наприкінці 2005 р., після видання у вересні Указу Президента "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики". У 10 областях України був розпочатий спільний проект Секретаріату Президента України та ОБСЄ зі створення при обласних адміністраціях експертних груп за участі

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

представників громадських організацій, наукових установ та органів влади. Проект здійснювався в таких областях: Чернігівська, Чернівецька, Донецька, Кіровоградська, Львівська, Одеська, Ужгородська, Вінницька, Запорізька області та місті Севастополь. Головним напрямом діяльності експертних рад, сформованих на базі обласних адміністрацій, стала громадська експертиза актів місцевих державних адміністрацій.

У попередніх дослідженнях, які замовлялись ОБСЕ, однією із основних загроз діяльності експертних рад був низький рівень компетентності представників громадськості у сфері реалізації державної політики на місцевому рівні. Тому при формуванні експертних груп ОБСЕ за власними критеріями здійснювала конкурси і визначала експертів з-поміж науковців, журналістів, представників громадськості. Формат діяльності передбачав здійснення експертизи надісланих обласною адміністрацією проектів рішень, висвітлення експертних висновків у ЗМІ. Хоча адміністрації не зобов'язані враховувати рекомендації експертних рад, за усною домовленістю вони все-таки брали експертні висновки до уваги. Станом на січень 2007 р. експертними радами було здійснено експертизу 300 актів.

За даними ОБСЕ, окремі експертні ради розробляли власні підходи до залучення громадськості. Наприклад, експертна рада в Севастополі здійснює обговорення місцевих проблем та актів у прямому ефірі місцевого телебачення. Експертна рада в м. Чернівці запропонувала інтерактивне спілкування громадськості та влади. Проекти рішень та експертні висновки розміщуються на WEB-сторінці облдержадміністрації, таким чином громадяни отримують можливість безпосередньо подавати свої пропозиції до експертної ради, яка враховує ці пропозиції у своїх висновках.

Не можна стверджувати, що проект ОБСЕ демонструє всі зусилля із розбудови дорадчих органів у регіонах. У випадку з проектом ОБСЕ мова йде переважно про залучення громадськості до роботи з місцевими державними адміністраціями. В окремих випадках місцеві державні адміністрації на виконання зазначеного указу президента самостійно створювали громадські колегії та інші форми дорадчих органів влади. Щоправда таких прикладів не багато.

Формування дорадчих органів при органах місцевого самоврядування пропагувалось та здійснювалось ще у 90-х рр., після ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування. За підтримки проектів технічної допомоги дорадчі органи створювались при багатьох меріях міст України. Ефективність діяльності таких дорадчих комітетів оцінити важко, але досить часто вони створюються під конкретні проекти міжнародної технічної допомоги і діють не довше термінів дії цих проектів. Деякі з таких проектів здійснювали методичне та організаційне забезпечення створення дорадчих комітетів при органах місцевого самоврядування.

Узагальнений звіт про діяльність дорадчих органів при центральних органах виконавчої влади (міністерствах). Період моніторингу: вересень 2007 – червень 2008 рр..

Кабінет міністрів України

Постановою КМУ від 13.02.2008 №54 створюється **Рада підприємців при КМУ**. Постановою затверджується Положення про Раду підприємців. Прийняття цих документів спирається на резолюцію форуму “Влада і бізнес – партнери” від 30 січня 2008 р., в якій визначено завдання негайно відновити діяльність Ради підприємців при КМУ.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

Згідно з Положенням, Рада підприємців є постійно діючим дорадчо-консультативним органом, рішення якого носять рекомендаційний характер і при потребі ці рішення реалізуються шляхом прийняття актів КМУ або доручень Прем'єр-міністра.

Діяльність ради здійснюється на основі *взаємодії* з органами влади, підприємствами та організаціями, об'єднаннями підприємців та експертів. Відповідно, голова Ради або його заступники *мають право брати участь у засіданнях урядових комітетів*, нарадах центральних та місцевих органів виконавчої влади. Вона може залучати до своєї роботи представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств, організацій, наукових та експертних організацій.

Рада також може отримувати інформацію органів влади, утворювати експертні групи, постійні та тимчасові комісії, взаємодіяти з регіональними радами з питань розвитку підприємництва, проводити конференції, бізнес-форуми, забезпечувати функціонування "телефону довіри", "гарячої лінії" та інших форм взаємодії з громадськістю та органами влади.

Підкреслимо, що подібно до громадських рад, Постановою передбачається створення мережі рад підприємців при регіональних органах влади, діяльність яких буде координуватись Радою при КМУ.

Серед чисельних завдань Ради при КМУ варто відзначити такі:

- подання до регуляторних органів пропозицій щодо необхідності перегляду нормативно-правових актів у сфері підприємництва;
- відстеження результативності введення в дію регуляторних актів та підготовка відповідних рекомендацій КМУ;
- розгляд пропозицій від підприємців щодо удосконалення нормативно-правової бази;
- участь у розробці державних цільових програм;
- здійснення "антикорупційного" моніторингу законодавства;
- участь в експертизі законопроектів;
- надання *громадським радам* при органах виконавчої влади методичної допомоги щодо організації консультацій із громадськістю.

Принципи формування складу експертної ради не визначені і склад Ради затверджується КМУ.

29 травня в КМУ створено *Громадську експертну раду при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС*. Як інші дорадчі органи, ЕР покликана сприяти залученню громадськості до вирішення питань порядку денного Української частини комітету.

Міністерство аграрної політики

На сайті міністерства наявна рубрика "Громадська рада", яка складається з таких розділів: "Склад Ради", "Положення про Раду", "Повідомлення".

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

Положення про Громадську раду затверджене Наказом Мінагрополітики від 28 листопада 2006 р. і, відповідно до Постанови КМУ №1378, визначає серед завдань ГР участь у заходах із проведення консультацій із громадськістю. Крім того, ГР здійснює громадську експертизу проєктів нормативних актів міністерства, що стосуються прав, свобод та законних інтересів громадян, виконує дорадчі функції при прийнятті рішень міністерства та функції громадського контролю за реалізацією цих рішень. Чисельний склад ради не обмежується. Спочатку членів ГР визначає міністр, надалі кожна організація може стати членом ГР на підставі заяви та підтримки двох третин складу ГР. ГР при Мінагрополітики керується двома співголовами. Від Міністерства – міністр, від громадськості – член ГР обраний двома третинами голосів. Свою діяльність ГР проводить у формі засідань, які проводяться не рідше одного разу на квартал і рішення, прийняті ГР, є обов'язковими для розгляду на колегії Міністерства. Для вирішення невідкладних та поточних питань формується президія ГР. З боку міністерства організаційним забезпеченням діяльності ГР займається служба радників.

Склад ГР затверджено тим же Наказом від 28 листопада 2006 р. і відповідна інформація розміщена на сайті Міністерства в окремій підрубриці. За повідомленнями ГР, 18 червня 2007 р. було прийнято нових членів ГР і затверджено новий склад. Склад ГР є цілком представницьким з погляду сучасного стану “третього сектору” в аграрному секторі та бенефіціаріїв аграрної політики. У складі ГР переважають представники різноманітних об'єднань сільгоспвиробників.

У підрубриці “Повідомлення” розміщено 4 повідомлення про перше засідання ГР, яке відбулось 25 грудня 2006 р., засідання президії ГР 24 квітня 2007 р., про оновлення складу ГР 28 червня 2007 р., про чергове засідання 11 січня 2008 р.

На виконання положення про ГР необхідно було провести з часу заснування ГР не менше семи засідань. У широкому доступі на сайті Міністерства наявна інформація тільки про два засідання.

Характер повідомлень про засідання ГР суттєво змінився у 2008 р. Раніше подавалась найзагальніша, з обмеженим змістом відносно результатів засідання ГР інформація про питання порядку денного. Повідомлення подано у вигляді протоколу, який містив дані щодо порядку денного, учасників обговорення питань порядку денного та рішення. Щоправда, протокол засвідчує відвертий пріоритет одного з трьох питань порядку денного – обговорення програми діяльності уряду. Інформація про таке питання, як пріоритетні напрями діяльності Міністерства на 2008 рік, досить скупа і беззмістовна.

Таким чином, за період моніторингу Мінагрополітики на своєму сайті розмістило тільки одне повідомлення про засідання ГР 11 січня 2008 р. Основним питанням засідання стало обговорення програми діяльності нового уряду. Інформація про конкретні галузеві аспекти програми уряду та діяльності Міністерства практично відсутня.

Міністерство внутрішніх справ

На сайті МВС наявні підрубрика “Громадська рада” в рубриці “Права людини”. Інформація підрубрики структурована за такими розділами: “Про Громадську раду” (загальна аналітична інформація), “Склад Громадської ради”, “Склад Громадської ради в

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

областях”, “Нормативна база Громадської ради”, “Рішення громадської ради”. Така структура подання інформації оптимальна для повного та оперативного інформування про ГР та її діяльність.

Загальна аналітична інформація про ГР є актуальною станом на 2006 рік. Інформація за наступний період виставляється несистематично.

Нормативна база ГР включає 9 документів, серед яких Наказ про створення ГР, Положення про ГР, Регламент діяльності ГР, Положення про постійно діючі мобільні групи з питань забезпечення прав та свобод людини, типові документи звітності тощо.

Згідно із Наказом МВС від 27.12.2005 р., Громадська рада з питань забезпечення прав людини створена з метою виконання вимог ЗУ “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, Постанови КМУ №1378, а також залучення громадськості до впровадження правоохоронної політики в галузі забезпечення прав людини. Таким чином, не зважаючи на правозахисну специфіку ГР при МВС, крім питань громадського контролю за правоохоронною діяльністю, повинна брати участь в організації консультацій із громадськістю та залучати громадськість до правоохоронної політики. Положення про ГР з питань забезпечення прав людини не передбачає участі ГР у проведенні консультацій із громадськістю відповідно до Постанови КМУ №1378. Згідно з переліком функцій ГР, контакт із громадськістю передбачається у формі розгляду “заяв фізичних і юридичних осіб або їхніх асоціацій про недотримання органами внутрішніх справ прав і свобод людини, закріплених у Конституції, міжнародному праві і національному законодавстві”. Серед інших функцій ГР варто виділити просвітницькі заходи щодо прав людини, спрямовані на працівників ОВС, проведення громадських розслідувань щодо порушення прав людини працівниками ОВС, моніторинг та експертна оцінка законодавства та судової практики, законопроектів у контексті забезпечення прав людини, сприяння співпраці МВС та ЗМІ.

ГР очолюють співголови від міністерства та громадськості. Членами ради можуть бути представники всіх гілок влади, науковці, ЗМІ, а від громадських організацій тільки ті, які мають правозахисне спрямування. Чисельність та склад ГР затверджується Міністром. Дійсні члени можуть на громадських засадах залучати експертів. У складі не чисельної ГР помітне істотне представництво (третина) працівників МВС.

Положенням передбачена участь членів ГР у роботі мобільних груп у будь-якому регіоні. Відповідно, Положення про постійно діючі мобільні групи з питань забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності ОВС є частиною нормативної бази ГР. Мобільні групи здійснюють моніторинг порушення прав людини працівниками ОВС на підставі зразка звітності, затвердженого окремим розпорядженням.

Окремі нормативні акти ГР покликані стимулювати співпрацю та діяльність ГР і ОВС. Так, розпорядженням від 30 березня 2007 р. передбачалась активізація регіональних ОВС щодо формування ГР в регіонах України.

У період моніторингу, 21 вересня 2007 р., було видане Розпорядження про життя негайних заходів щодо активізації роботи громадських рад при ГУМВС, УМВС України з питань забезпечення прав людини. Згідно із текстом Розпорядження, причиною його прийняття стали результати засідання ГР 20 вересня. Міністр вимагав від керівників ОВС в 11 областях вжити негайних заходів щодо покращення роботи гро-

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

мадських рад, забезпечити відновлення складу ГР та постійні виїзди мобільних груп, щотижня подавати в МВС інформацію секретарів регіональних ГР.

У рубриці “Рішення ГР” розмішено вісім рішень, п’ять з яких прийняті в період з кінця 2005 р. до 2007 р. Відповідно, саме в цей період були виконані вимоги нормативних актів щодо проведення засідань ГР не рідше одного разу на квартал. У 2007 р. було прийнято тільки два рішення.

У період моніторингу з вересня 2007 по липень 2008 рр. прийнято два рішення. Уже згадуване Рішення від 20 вересня № 7, крім рекомендацій, які знайшли відображення у Розпорядженні МВС від 27 вересня 2007 р., передбачало такі основні рекомендації:

- здійснити членами ГР експертизу нормативних актів та розробку рекомендацій щодо діяльності підрозділів ОВС із попередження та розкриття злочинів, скоєних проти іноземців у контексті протидії расизму;
- завершити аналітичний звіт про стан дотримання прав працівників ОВС;
- у рамках окремої робочої групи вивчити проблему фінансування державних цільових програм ОВС;
- поширити серед працівників ОВС дослідження щодо проблем наркотизації;
- забезпечити участь слідчих із визначених областей у тренінгу Харківського інституту соціальних досліджень;
- забезпечити участь в опитуванні 200 працівників ОВС, яке проводиться Харківським інститутом соціальних досліджень.

Рівень актуальності питань протидії расизму та рівень забезпечення прав працівників ОВС не викликає зауважень. Інші завдання викликають деякі застереження. Складається враження, що ГР прагне спільно з “міністерськими” членами ради зреалізувати проекти із просвіти та моніторингу.

Рішення № 8 було прийнято 24 січня 2008 р. (опубліковане 12 лютого). Перший розділ документу передбачав звіт про виконання Рішення №7. Йдеться про проведення у 2007 р. всеукраїнських конференцій, присвячених діяльності ГР при ОВС та мобільних груп, навчання викладачів ВНЗ системи МВС, проведення дослідження “Коруція в ДАІ” та випуск навчального посібника про засади діяльності ГР в ОВС (Харківський інститут соціальних досліджень). Така “звітна” спрямованість Рішень ГР є цілком позитивним явищем, проте за змістом звіт по реалізації Рішення повинен кореспондуватись із самим Рішенням.

Рішення №8 передбачає 28 пропозицій, які стосуються:

- прийому нових членів ГР;
- участі членів ГР у конкурсному відборі радників Міністра з питань забезпечення прав людини;
- вказівок на проблеми у забезпеченні прав окремих громадян;
- рекомендацій щодо поширення досвіду мобільних груп з моніторингу забезпечення прав людини в діяльності інших міністерств;

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

- розгляду посадовими особами МНС рекомендацій робочих груп ГР з питань протидії незаконному обігу наркотиків, злочинів проти дітей;
- поширення серед працівників ОВС методичних матеріалів, просвітницької літератури, підготовленої в рамках проєктів організацій – членів ГР.

У Рішенні № 8 запропоновані рекомендації щодо критеріїв відбору членів ГР:

- претендент має представляти організацію, яка працює в галузі забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ не менше 3 років;
- претендента мають рекомендувати не менше двох чинних членів ради та не повинно бути вето з боку інших членів ради;
- нові члени ради обираються шляхом голосування, якщо за їх кандидатури проголосують не менше 2/3 від загальної кількості членів громадської частини ради.

Як видно з рекомендацій, ГР може стати доволі закритою структурою експертів, досвідчених професіоналів, які причетні до заснування громадських рад при ОВС в 2005 р. Можливо, участь у ГР організацій, які представляють широкі кола громадськості і можуть бути корисними у забезпеченні ефективних консультацій з громадськістю, була б також актуальною.

Загалом, за даними моніторингу, варто відзначити такі тенденції в роботі ГР при МВС:

- на сайті МВС є оптимальна структура подання інформації для повного та оперативного інформування про ГР та її діяльність;
- високий рівень впливовості на порядок денний органів влади;
- здійснюється реалізація проєктів правозахисної специфіки із використанням можливостей МВС: мобільні групи з моніторингу, звіти про стан прав людини, соціологічні дослідження та випуск просвітницької літератури;
- зорієнтованість ГР на прийняття жорстких правил щодо членства в раді;
- відсутня інформація про роботу ГР із зверненнями “фізичних та юридичних осіб”, яка передбачена, та участі громадськості у впровадженні правоохоронної політики в галузі забезпечення прав людини;

Міністерство вугільної промисловості

Підрубрика “Громадська рада” розміщена в рубриці “Міністерство та громадськість”. Структурування підрубрики не здійснено. Окремим рядком подано Положення про ГР, надалі інформація подається у форматі новин. За період моніторингу подано дві новини: про призначення голови ГР та про оновлення складу ГР.

Положення складено відповідно до вимог Постанови КМУ №1378. Головним завданням ГР при Мінвуглепромі є забезпечення врахування громадської думки в процесі прийняття рішень міністерства. З ГР міністерство узгоджує найбільш важливі рішення щодо перспектив розвитку галузі, зміни форм власності, реформування підприємств та проєктів законів. Також ГР подає пропозиції щодо плану консультацій із громадськістю, проведення громадських обговорень. Голова ГР обирається зі складу членів ГР.

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

Робота ГР здійснюється на підставі планів. Рішення носять рекомендаційний характер і підлягають обов'язковому розгляду керівництвом.

У період моніторингу, 15 лютого 2008 р., сформовано новий склад ГР при Мінвуглепромі. Особливістю цього складу є помітність представників “незалежних” профспілок гірників (зокрема, голова Конфедерації вільних профспілок М.Волинець), які здавна надають політичну підтримку Ю.Тимошенко. Загалом, у складі Ради представлені профспілки, організації роботодавців та ЗМІ, що є певним дублюванням соціального партнерства, проте на рівні одного міністерства.

Таким чином, офіційна інформація про ГР при Мінвуглепромі свідчить про початкову стадію розвитку дорадчого органу. Інформація про діяльність, згідно із Положенням про ГР та Постановою № 1378, відсутня.

Міністерство з питань житлово-комунального господарства

ГР при Міністерстві була реорганізована у 2007 р. після виділення із його структури Міністерства регіональної політики та будівництва. Нове положення про ГР було прийняте 2 серпня 2007 р.

На сайті Міністерства на першій сторінці наявна окрема рубрика “Громадська рада”. Рубрика структурована таким чином: “Про Громадську раду” (текст Положення про ГР), “Склад ГР”, “Рішення ГР”.

Положення про ГР складене відповідно до Постанови № 1378 з метою забезпечення заходів проведення консультацій із громадськістю. Окрім сприяння консультаціям, ГР покликана здійснювати просвітницьку роботу щодо населення з питань реформування ЖКГ, сприяє розвитку підприємницьких ініціатив, роботі із ЗМІ. ГР очолює голова та його заступники, обрані зі складу членів ради, секретаріат, робочі та експертні підрозділи. Рішення ГР носять рекомендаційний характер та передаються на розгляд колегії Міністерства.

У рубриці “Рішення ГР” розміщується інформація про протоколи засідань, що, по суті, містять інформацію про рішення, плани роботи та порядки денні засідань.

За інформацією на сайті, в період моніторингу було проведено два засідання ГР 14 вересня 2007 р. та 10 квітня 2008 р. На засіданні у вересні із ГР погоджувались питання необхідності розробки програмних документів Міністерства: Стратегія реформування та розвитку ЖКГ, Програма участі громадськості у процесах реформування та розвитку ЖКГ, Національна стратегія кадрового забезпечення реформи ЖКГ.

Згідно із прес-релізом міністерства, 10 квітня 2008 р. відбулось установче засідання Громадської ради за участю представників 30 всеукраїнських організацій. Організації представляють такі групи громадськості, як приватні інвестори ЖКГ, керівники енергоефективних міст, власники житла, постачальники послуг обслуговування житла, енергопостачальники тощо. Установчий характер засідання зумовлений формуванням і затвердженням нового складу ГР.

Голова минулого складу ГР В. Купрій відзвітував за діяльність у 2007 р., коли було проведено 3 засідання ГР і розглянуто 11 питань порядку денного.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

Організаційну структуру змінено. Замість одного голови вирішено обрати двох співголів від міністерства (заступник міністра О. Мазурчак) та від громадськості – В. Купрій. Учасники засідання вирішили не створювати галузевих секцій, а збирати робочі групи з розгляду нагальних питань.

Співпрацю із ГР міністр О. Кучеренко назвав справедливою системою лобізму, яка забезпечує зв'язок між владою та громадськістю. Міністр представив проект “Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2008-2012 рр.”. Також члени ГР отримали довідку щодо нового проекту Житлового кодексу та пропозиції міністерства щодо участі в публічних заходах.

Новий список ГР насправді не демонструє представників НУО, здатних представляти інтереси широких кіл громадян у сфері ЖКГ. Із 28 членів ради можна виділити такі “профільні” НУО: Всеукраїнська асоціація приватних інвесторів житлово-комунального господарства, Всеукраїнська асоціація “Укржитлоексплуатація”, Асоціація “Енергоефективні міста України”, Асоціація міст України та громад. Основну масу членів ГР становлять представники проектів технічної допомоги, донорських організацій та благодійних фондів. Відповідно, представницький потенціал ГР здається дещо сумнівним.

Таким чином, протягом періоду моніторингу внесено зміни до положення про ГР, за яким ГР скеровується двома стівголовами від міністерства та громадськості, проведено два засідання при вимозі проведення не менше одного засідання на квартал. Профільні в питаннях ЖКГ представницькі організації представлені у незначній кількості.

Міністерство економіки України

На сайті Мінекономіки в рубриці “Проміністерство” розміщена підрубрика “Громадська рада при Міністерстві економіки”. Підрубрика не структурована. На ній розміщено текст Положення про ГР, склад ГР та перелічено структурні підрозділи. На даний момент розміщена інформація про план роботи на друге півріччя 2007 р.

За своїм змістом положення максимально наближене до Типового положення про громадські ради при центральних та місцевих органах виконавчої влади. У своїй діяльності Рада зосереджується на питаннях обговорення нормативно-правових актів та підготовці пропозицій за результатами консультацій із громадськістю.

З боку Мінекономіки діяльність Ради координує Відділ зв'язків із громадськістю. Відповідно, порівняно із Громадською радою при МВС, її статус не є досить високим.

На сайті Мінекономіки наявна інформація про формування 8 секцій Ради, які відповідають напрямам діяльності Міністерства:

- Інвестиційно-інноваційний сектор;
- Прогнозно-програмний сектор;
- Зовнішньоекономічний сектор;
- Регіональний сектор;
- Регуляторний сектор;

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

- Реформування відносин власності;
- Сектор державних закупівель;
- Сектор з питань антидемпінгових розслідувань та захисту внутрішнього ринку.

Серйозним позитивом Громадської експертної ради є її відкритість для приєднання нових громадських організацій. Даних про результати діяльності на сайті не розміщено. Подано тільки план роботи на друге півріччя 2007 р.

Таким чином, незважаючи на глибоку структурну організацію та наявність необхідної нормативної бази, Мінекономіки не інформує про результативну роботу ГР.

Міністерство закордонних справ

Інформація про ГР розміщена у підрубриці “Громадська рада” рубрики “Взаємодія МЗС з громадськими організаціями”. Підрубрика неструктурована і в ній подаються одночасно Положення про ГР, склад ГР, новини та прес-релізи про події за участю ГР.

Положення про ГР максимально відповідає вимогам Типового положення про ГР, визначеного у Постанові № 1378. Головним завданням ГР є участь у заходах з організації консультацій із громадськістю.

До складу ради входять практично всі відомі НУО України, незначна частина яких дійсно спеціалізується на зовнішньополітичній тематиці чи представляє інтереси бенефіціаріїв зовнішньої політики України.

За період моніторингу наявні такі повідомлення про діяльність ГР:

- 21 вересня 2007 р. було організовано зустріч учнів Комсомольської гімназії Полтавської області із дипломатами України;
- 26 лютого 2008 р. відбулось засідання громадської ради при МЗС, яке було присвячене обговоренню ситуації щодо незалежності Косово.

Інформація про конкретні результати діяльності ГР при МЗС відсутня.

Міністерство регіональної політики

На першій сторінці сайту Міністерства наявна рубрика “Громадська рада” з неструктурованими даними. Наявні інформація із тестами Положень про ГР, склад та регламент діяльності ГР.

Положення про ГР значною мірою відповідає Постанові № 1378 із врахуванням повноважень, властивих сфері будівництва: підготовка кадрів для будівельного комплексу, модернізація та ліквідація аварійно-небезпечних об’єктів. У сфері організаційного забезпечення особливості передбачає управління ГР з боку двох співголів в особі міністра та представника громадськості.

Офіційна інформація про результати діяльності ГР за період моніторингу на сайті відсутня.

Міністерство культури та туризму

Інформація *відсутня*.

Міністерство оборони

Інформація про ГР при Міноборони розміщена у рубриці “Громадська рада” на першій сторінці сайту. Інформація на даний момент не структурована і, на відміну від попереднього періоду, містить оперативні звіти про результати кожного засідання.

Положення про Громадську раду при Міноборони цілком відповідає вимогам Типового положення, затвердженого Постановою КМУ № 1378, при цьому максимально визначає специфіку відомства та діяльності НУО у сфері оборонної політики. Скеровує діяльність ГР голова, обраний зі складу членів ГР.

На даний момент в ГР представлено 75 організацій, які переважно є представницькими, тобто представляють бенефіціаріїв оборонної політики, включаючи організації матерів військовослужбовців строкової служби. Кількість членів ГР не обмежується. У складі ГР діють 12 робочих груп.

Протягом 2007 р. на сайті розміщувався орієнтовний план консультацій із громадськістю, що відрізняло це міністерство від інших. Також був прийнятий орієнтовний план консультацій на 2008 р. Згідно із цим планом відбувались засідання ГР.

У період моніторингу на сайті Міноборони була розміщена інформація про **три засідання** ГР. Відновлення роботи ГР відбулось у березні 2008 р. 26 березня відбулось засідання Громадської ради при Міноборони. Члени ГР мали змогу ознайомитись із щорічним виданням “Біла книга – 2007: оборонна політика України”. Цей факт є надзвичайно цікавим, оскільки такого роду “звітні” документи готуються за участі громадськості і дивним є те, що ГР не була причетна до його розробки. Своім рішенням ГР ухвалила взяти до відома основні положення “Білої книги – 2007”. Очевидно, це є свідченням маргінального становища ГР при Міноборони. З інформаційного повідомлення про засідання ГР також можна зробити висновок, що на порядку денному засідання ГР не передбачено розгляд проектів рішень та інших актуальних документів міністерства.

Міністр запропонував у форматі “круглого столу” обговорити питання забезпечення житлом військовослужбовців, питання функціонування “військових” ліцеїв та популяризації військової історії. Більш менш актуальним з точки зору оборонної політики можна назвати житлове питання, проте інформація про результати обговорення не подається. Найбільше уваги приділено ліцеям та військовій історії. Перспективні питання набуття членства в НАТО та відповідного реформування ЗСУ не знаходяться у порядку денному ГР.

21 травня, згідно із планом консультацій, відбулось засідання ГР, на якому обговорювалось питання виконання Програми розвитку системи медичного забезпечення Збройних Сил України на 2006 – 2011 р., проблем санаторно-курортного забезпечення військовослужбовців та осіб, звільнених у запас. Члени ГР звернули увагу на недостатнє фінансово-бюджетне забезпечення Програми. Рішення ГР передбачає надання таких пропозицій керівництву Міноборони:

- не допускати скорочення чисельності особового складу та закладів охорони здоров'я Міноборони;

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

- відновити заходи розвитку безоплатного медичного забезпечення ветеранів війни та військової служби у співпраці з громадськими організаціями ветеранів;
- підготувати звернення до вищих посадових осіб держави щодо необхідності забезпечення повноцінного фінансування Програми розвитку системи медичного забезпечення ЗСУ на 2006 – 2011 рр.;
- підготувати пропозиції щодо безоплатного медичного забезпечення учасників миротворчих операцій та інших категорій військовослужбовців.

Наступне засідання ГР відбулось менше ніж через місяць, 17 червня 2008 р., присвячене проблемам житлового забезпечення військовослужбовців, осіб звільнених у запас та членів їхніх сімей. За результатами обговорення ГР надала такі рішення:

- звернутись до вищих посадових осіб держави із проханням забезпечити належне фінансування програм житлового забезпечення військовослужбовців;
- гарантувати безоплатне використання службового житла ветеранами військової служби шляхом зміни статусу такого житла.

Таким чином, занепокоєння щодо погіршення роботи ГР, що було висловлено на початку моніторингу, себе не виправдали. З березня 2008 р. робота ГР істотно активізувалась. У короткі строки були проведені консультації з актуальних питань порядку денного військових реформ – безоплатного медичного та житлового забезпечення військовослужбовців. Збільшено кількість членів ГР та вжиті організаційні заходи із покращення роботи ГР.

Міністерство освіти та науки України

Інформація про дорадчі органи МОН розміщена у підрубриці “Громадська рада та громадська колегія” рубрики “Про міністерство” на офіційному сайті міністерства. Інформація не структурована і подані дані з текстами Положень про раду та колегію, а також інформація про склад ГР та ГК. У повідомленнях новин інформація про діяльність ГР/ГК практично не зустрічається.

Організація діяльності дорадчих органів при МОН заслуговує на увагу специфікою поєднання офіційно не розмежованих у нормативних актах “громадських рад” та “громадських колегій”. До 2005 р. на базі МОН діяла Рада з представників громадських організацій та ЗМІ. Надалі, Наказом Міністра було сформовано громадську колегію та громадські ради.

Положення про Громадську колегію є досить подібним до Типового положення, затвердженого Постановою КМУ № 1378. Громадська колегія в першу чергу орієнтована на координацію консультацій із громадськістю. Робота із Орієнтованим планом консультацій із громадськістю віднесена до основних функцій колегії.

У Положенні про громадські ради привертає увагу акцент на галузевій чи проблемній спеціалізації громадських рад. Практично, передбачається створення декількох рад:

- ради дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти;
- вищої освіти;

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

- професійно-технічної освіти;
- реформування економічних механізмів в освіті;
- науки, науково-технічного, інноваційного розвитку та інтелектуальної власності.

Як і колегія, Рада є дорадчо-консультативним органом, основними завданнями якого є:

- *представлення інтересів громадськості* у її співпраці з Міністерством;
- проведення *громадської експертизи проектів рішень* та виконання дорадчих функцій під час обговорення та прийняття Міністерством рішень, а також здійснення моніторингу їх реалізації;
- забезпечення співпраці з Міністерством щодо організації та проведення *публічних громадських обговорень* з основних напрямів його діяльності та окремих нормативно-правових актів. Опрацювання та узагальнення даних щодо проведення консультацій із громадськістю, узгодження позицій.

Організація громадської експертизи може здатись принципово відмінною відносно завдань та функцій громадських рад. Крім того, якщо звернути увагу на списки учасників громадських рад, в них більше представників громадських організацій, ніж у громадській колегії, де активно представлені керівники державних вищих навчальних закладів.

Як зазначалось вище, інформація про діяльність ГР/ГК не сайті МОН не подається.

Міністерство охорони здоров'я

Дані про ГК при МОЗ розміщені в окремій рубриці "Громадська рада" на першій сторінці офіційного сайту. Інформація не структурована і подається у новинному форматі за датами подій. На даний момент наявні інформація із текстом Положення про ГР та два повідомлення про засідання ГР.

Положення про Громадську колегію МОЗ істотно відрізняється від Типового положення про ГР. У першу чергу, в Положенні визначені конкретні об'єднання, які входять до ГК: "представники Всеукраїнського лікарського товариства, професійної спілки працівників охорони здоров'я України, Товариства Червоного Хреста України, Української федерації громадських організацій сприяння охороні здоров'я громадянського суспільства, фахових товариств (асоціацій) медичних працівників, Української екологічної асоціації "Зелений світ", а також об'єднань пацієнтів, громадських, релігійних, добродійних організацій, засобів масової інформації та інших громадських активістів дотичних і зацікавлених у розв'язанні проблем охорони здоров'я". Координаційним органом є Всеукраїнське лікарське товариство. Визначено питання незалежності ГК від впливу вищих посадових осіб системи охорони здоров'я, яким заборонено входити до ГК. Також визначено принцип самоврядності, згідно з яким ГК самостійно визначає свій склад. Мета діяльності ГК загалом відповідає положенням Постанови № 1378 і передбачає залучення громадськості до формування політики охорони здоров'я, сприяння підвищенню ефективності цієї політики. Основними видами діяльності ГК є експертиза звітів, планів та нормативних актів МОЗ, громадський контроль за бюджетним фінансуванням галузі, розгляд надісланих звернень та публікацій ЗМІ, здійснення гро-

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

мадської експертизи проектів актів МОЗ, представлення інтересів громадськості тощо.

Протягом періоду моніторингу на сайті МОЗ було виявлено два повідомлення про діяльність ГК.

5 лютого 2008 р. новий Міністр провів засідання ГК, на якому обговорювалась стратегія реформування системи охорони здоров'я. Члени ГК запропонували своє бачення удосконалення надання “медичних послуг, контролю за якістю препаратів, переходу на обов'язкове медичне страхування, діяльності медичних закладів у нових фінансово-господарських умовах праці, менеджменту охорони здоров'я тощо”.

15 березня відбулось засідання ГР при МОЗ на тему “Шляхи покращення допомоги хворим на цукровий діабет в Україні”. Порядок денний був оголошений попередньо і на засіданні обговорювались такі питання:

- роль громадських організацій у системі надання допомоги хворим на цукровий діабет та профілактики цукрового діабету;
- проект державної програми надання медичної допомоги хворим на цукровий діабет;
- недоліки системи забезпечення пацієнтів хворих на цукровий діабет.

Порядок денний необхідно визнати актуальним як з точки зору розвитку співпраці МОЗ із громадськістю, так і з точки зору основних напрямів політики охорони здоров'я щодо цієї групи хворих. Важливим є винесення на обговорення програмного документа. Щоправда, інформація про результати такого обговорення не подається.

Важливим є те, що в центрі уваги учасників обговорення були права пацієнтів і саме з точки зору прав оцінювались інструменти політики щодо хворих на цукровий діабет. Розмежування функцій та повноважень громадських організацій та державних органів також було важливим питанням порядку денного. НУО усвідомлюють необхідність не підміняти функції лікувальних закладів і готові зосереджуватись переважно на просвітницькій діяльності щодо прав хворих на цукровий діабет. Присутні на засіданні керівники міністерства пообіцяли врахувати всі пропозиції ГР у своїй роботі, що також варто відзначити.

Таким чином, новий етап роботи ГК при МОЗ, який було розпочато у лютому 2008 р., варто оцінювати як успішний, оскільки було забезпечено широке громадське представництво цільової групи, до роботи із радою залучені вищі посадові особи відомства, запропоновано актуальний порядок денний політики, передбачено обговорення проектів рішень, визначено перспективи співпраці НУО та міністерства.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища

Інформація про ГР розміщена в окремій рубриці “Громадська рада” на першій сторінці офіційного сайту Мінприроди. Інформація структурована за розділами: “Склад ГК”, “Положення ГК”, “Засідання ГК”, “Рішення ГК”.

Положення про ГР відповідає вимогам Постанови № 1378 і при цьому враховує галузеву специфіку. Основними завдання ГР є забезпечення участі громадськості у форму-

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

ванні екологічної політики, здійснення моніторингу врахування Мінприроди громадської думки, сприяння просвітнім заходам, забезпечення участі в обговоренні проєктів актів тощо. Серед своїх завдань ГК виділяє інформування громадськості про свою діяльність, зокрема через сайт Мінприроди та ЗМІ, проведення публічних заходів (громадських слухань), роботи із скаргами та зверненнями громадян. Членство у ГР є відкритим, без застосування зайвих критеріїв та обмежень. В організаційному аспекті діяльності ГР важливим є визначення регламентних норм щодо подачі пропозицій до порядку денного, оформлення протоколу. Керує діяльністю ГР голова, обраний зі складу членів ГР.

Варто відзначити високу інтенсивність роботи ГР у 2007 р., коли було проведено шість засідань. У період моніторингу було проведено 5 засідань з відповідною кількістю прийнятих протоколів. Протокол засідання є достатньо ґрунтовним документом, який відображає всі аспекти обговорення порядку денного засідання.

Наприклад, у протоколі від 2 жовтня 2007 р. відображено обговорення таких питань:

- стратегічні питання 6-ї конференції міністрів довкілля в Белграді та подальші дії на національному рівні в Україні. Представник міністерства інформував про підготовку до конференції, презентацію на ній природоохоронних проєктів України, участі у роботі секцій конференції, запланованих двосторонніх переговорів. Громадська рада готує до конференції в Белграді інформацію про впровадження в Україні Стратегії освіти в інтересах сталого розвитку України. Обговорювалось питання запровадження в Україні Стратегічної екологічної оцінки та інтеграції екологічної політики та розвитку інших секторів економіки, зокрема енергетики, сільського господарства, транспорту.
- перший проєкт Другого звіту з виконання Орхуської конвенції Україною (екологічні права громадян). Члени громадської ради зобов'язуються внести пропозиції щодо удосконалення звіту, виявлення глибинних причин невиконання окремих положень Конвенції.
- про створення Робочої групи з питань наявної процедури державних закупівель, зокрема, в системі охорони НПС і що потрібно змінювати. Передбачається здійснення аналізу дій Тендерної палати, тендерних процедур та вивчення питань залучення громадськості.
- підготовка інформації Громадської ради до Національної доповіді з охорони НПС за 2005-2006 рр.

У лютому 2008 р. рішенням громадської ради рекомендується оголосити 2008 рік роком екологічної експертизи, здійснити заходи із реалізації Орхуської конвенції, посилення екологічних громадських організацій, розвитку співпраці із регіональними громадськими радами тощо. Рішення березня 2008 р. передбачає вирішення питань проблем низького рівня організаційного забезпечення консультацій із громадськістю, створення ефективних структур та прийняття програмних документів, які забезпечують реалізацію міжнародних стандартів екологічної політики. У квітні 2008 р. ГР працювала над текстом Стратегії національної екологічної політики тощо. **Таким чином, протоколи засідань засвідчують, що ГР залучається до вирішення найактуальніших питань та проблем екологічної політики.**

Загалом, робота ГР при Мінприроди є однією із найбільш зразкових, стабільних та ефективних. Забезпечується належне інформування громадськості про діяльність ГР, а також постійно вносяться пропозиції щодо удосконалення консультацій із громадськістю.

Міністерство палива та енергетики України

На першій сторінці сайту Міністерства наявні рубрика “Громадська рада”, в якій інформація щодо діяльності ГР не структурована і подається у форматі новин за датами подій. Так, наявна інформація про установче засідання Громадської ради, яке відбулось у червні 2007 р.

Положення про ГР відповідає вимогам Постанови КМУ № 1378 і передбачає здійснення заходів залучення громадськості до формування політики у паливно-енергетичному секторі, здійснення громадської експертизи нормативно-правових актів тощо. Серед членів ГР переважають представники організацій та профспілок енергетиків.

За період моніторингу на сайті розміщено протокол засідання ГР від 18.грудня 2007 р. На засіданні приймалось рішення про формування Консультативної групи при ГР, обговорювалось питання відновлення діяльності санаторію “Енергетик”, який забезпечує санаторно-курортне лікування працівників галузі, визначались плани діяльності ГР на 2008 р. Протокол, на жаль, не відзначений інформативністю і з його тексту важко з’ясувати, наприклад, план діяльності ГР на 2008 р.

Загалом, варто відзначити недостатню інтенсивність роботи ГР при Мінпаливенерго, проте варто відзначити позитив у інформуванні громадськості про результати засідань.

Міністерство праці та соціальної політики

Інформація про дорадчі органи на офіційному сайті *відсутня*.

Міністерство промислової політики України

Інформація про дорадчі органи знаходиться в підрубриці “Діяльність дорадчих органів” рубрики “Діяльність міністерства”. Тут містяться дані про склад ГР, текст Положення про ГР. Інформація щодо діяльності дорадчих органів відсутня.

Міністерство транспорту та зв’язку

Інформація щодо дорадчих органів *відсутня*.

МНС

Інформація про дорадчі органи *відсутня*.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту

У 2008 р. на сайті міністерства створена підрубрика "Дорадчі органи та комісії", яка, на жаль, не містить жодної інформації.

У квітні 2008 р. Міністерство прийняло Положення про Громадську колегію з питань молодіжної політики. Метою діяльності ГК повинно стати постійне удосконалення молодіжної політики та узгодження дій міністерства та громадськості.

До ключових завдань ГК належать:

- координація діяльності міністерства та молодіжних НУО;
- вивчення та прогнозування процесів у молодіжному середовищі;
- участь у підготовці проєктів рішень;
- пропозиції щодо фінансування пріоритетних напрямків молодіжної політики;
- залучення молоді до розв'язання проблем місцевих громад.

Діяльність ГК передбачає:

- внесення пропозицій з питань правового та соціального захисту молоді;
- аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів на відповідність основним напрямкам молодіжної політики;
- налагодження взаємодії органів влади, ОМС, НУО з питань планування роботи із молоддю;
- сприяння інвестиціям на реалізацію молодіжних програм;
- внесення пропозицій щодо строків проведення громадських обговорень;
- опрацювання результатів проведення консультацій із громадськістю.

До колегії входять по одному представнику від зареєстрованих всеукраїнських молодіжних організацій та всеукраїнських спілок молодіжних організацій. Склад ГК затверджується міністром.

Створення спеціалізованого дорадчого органу з молодіжної політики є конструктивним рішенням, враховуючи специфіку цієї соціальної групи, специфіку відповідного громадського руху та відповідної держаної політики. Завдання та повноваження загалом відповідають вимогам нормативних актів щодо дорадчих органів та консультацій із громадськістю. Важливим є визначення порядку формування складу дорадчого органу та принципу універсального представництва зареєстрованих громадських організацій. Щоправда, за таких умов варто було б більш детально виписати порядок формування керівних органів ГК. Значення ГК підкреслюється і правом її представництва в колегії міністерства.

Міністерство фінансів України

Відомості про ГР розміщені на першій сторінці офіційного сайту Міністерства у рубриці "Громадська рада". Інформація структурована за такими розділами: "Рішення

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

та рекомендації”, Протоколи засідань”, “Накази”, “Контакти”. Останнє повідомлення про засідання Громадської колегії датоване лютим 2007 р.

Досить інтенсивна діяльність ГР протягом 2005-2006 рр., коли було проведено 5 засідань, завершилось припиненням інформування про діяльність ГР з лютого 2007 р. У період моніторингу даних про діяльність ГР не виявлено.

Міністерство юстиції України

Дані про ГР розміщені у рубриці “Громадська рада” на першій сторінці офіційного сайту Міністерства. Цими даними є два накази про створення ГР.

Інформація про діяльність Громадської ради відсутня.

Дорадчі органи на регіональному рівні

Рада Міністрів АР Крим

На інформаційному порталі АРК функціонує окрема рубрика “Громадська колегія”, яка містить інформацію про цілі та завдання громадської колегії при Голові Ради Міністрів АРК (ГК), її діяльність, засідання, нормативну базу, подається довідкова інформація про порядок набуття членства у цьому дорадчому органі.

За період моніторингу розміщені повідомлення про **три засідання** ГК. Перше датується 29 листопада 2007 р. Темою засідання була ситуація із забезпеченням соціальних гарантій ветеранів та інвалідів АРК. Заслуховувались звіти представників профільних міністерств про виконання програм соціального захисту, медичного обслуговування тощо. Учасниками ГК були відзначені проблеми недостатнього фінансування соціальних програм та низького рівня обслуговування ветеранів та інвалідів в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування. Повідомляється також про прийняття рішень та рекомендацій слухавь органам публічної влади, але яких саме – не зазначається. За формою інформаційне повідомлення подібне до прес-релізу.

24 грудня 2007 р. ГК розглядав питання підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги. Було прийнято рішення рекомендувати ОМС провести інвентаризацію комунального майна в ЖКГ для визначення реальних потреб у підвищенні тарифів, взяти участь у роз'яснювальній роботі щодо необхідності своєчасної оплати послуг ЖКК населенням.

За офіційними даними, останнє засідання Громадської колегії відбулось 8 лютого 2008 р. Тема засідання “Міжнародний Крим: реалії та перспективи”. Засідання завершилось прийняттям Рішення Громадської колегії, яке містить рекомендації для ВР АРК та Ради міністрів щодо удосконалення політики міжнародних відносин та підтримки національно-культурних товариств. Рекомендації позначені високим фаховим рівнем і недвозначністю. Головною їх ознакою є чітка орієнтація на інтереси інститутів громадського суспільства – національно-культурні товариства.

Таким чином, ГК при РМ АРК демонструє стабільність та результативність роботи. Щоправда на кінець періоду моніторингу інтенсивність повідомлень про засідання ГК істотно знизилась. Рівень інформування, якість протоколів є достатньо високими.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

Вінницька ОДА

На сайті ОДА наявне Положення про політичну консультативну раду (ПКР) як консультативно-дорадчий орган при Облраді та ОДА. До складу Ради входять представники політичних партій. Інформація про діяльність *відсутня*.

Наявна інформація про засідання Тростянецької ПКР в черні 2007 р., яке було присвячено розвитку громадських організацій району.

Волинська ОДА

Інформація *відсутня*.

Дніпропетровська ОДА

Інформація *відсутня*.

Донецька ОДА

Інформація *відсутня*.

Житомирська ОДА

В окремій рубриці “Громадська колегія” наявна інформація про склад громадської колегії, положення про неї. Інформація щодо діяльності *відсутня*.

Закарпатська ОДА

У рубриці “Громадська експертна група” наявна інформація про історію створення, установчі документи Групи та результати діяльності. Останнє поновлення інформації про результати діяльності датується 26 березня 2007 р. Актуальна інформація відсутня.

Запорізька ОДА

Наявна рубрика “Експертна група”, в якій подається інформація про історію створення, склад групи та результати її діяльності. Хоча інформація про результати не датована, із тексту очевидно, що з лютого 2007 р. рубрика не поновлювалась.

Івано-франківська ОДА

Рубрика на сайті відсутня. Останнє повідомлення про дорадчі органи даються 2006 роком і стосується повідомлення про створення громадської ради.

Київська ОДА

Інформація *відсутня*.

Кіровоградська ОДА

Інформація *відсутня*.

Луганська ОДА

Наявна рубрика “Громадська рада”. До кінця 2007 р. будь-яка інформація про ГР була відсутня. Наповнення рубрики відбулось у січні 2008 р. Остання інформація про засідання ГР при Луганській ОДА датується 30 січня 2008 р. За даними рубрики, протягом 2007 р. засідання відбувались досить інтенсивно. На останньому засіданні підбивались підсумки роботи за 2007 рік, здійснювались організаційні зміни (зменшення числа комісій ГР), обговорювалось питання покращення умов життя інвалідів, цінової стабілізації на споживчому ринку. Інформації про результати обговорення не подається.

На сайті ОДА проанонсовано засідання ГР 29 лютого, присвячене обговоренню проекту Стратегії економічного та соціального розвитку Луганської області на період до 2015 р. Найважливіше те, що анонс супроводжувався наданням тексту проекту. Щоправда, і анонс, і текст проекту Стратегії розміщувались за день до засідання. Підсумкової інформації про засідання не виявлено.

Львівська ОДА

Інформація *відсутня*.

Миколаївська ОДА

Рубрика “Громадські ради” відсутня. Наявне повідомлення про створення 15 громадських рад при Голові ОДА. Інформація розміщувалась влітку. Наявна рубрика “Молодіжна колегія”. Інформація про діяльність Колегії відсутня.

Одеська ОДА

Наявна рубрика про діяльність обласної координаційної ради з питань протидії ВІЛ/СНІД, наркоманії та туберкульозу. Інформація про ОКР останній рад поновлювалась у квітні 2007 р.

Полтавська ОДА

Інформація *відсутня*.

Рівненська ОДА

Інформація *відсутня*.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

Сумська ОДА

Інформація *відсутня*.

Тернопільська ОДА

Інформація *відсутня*.

Харківська ОДА

Рубрика присвячена дорадчим органам на сайті відсутня. У новинах ОДА подається інформація про діяльність громадської ради, розміщена у 2006 р.

Херсонська ОДА

Інформація *відсутня*.

Хмельницька ОДА

Інформація *відсутня*.

Черкаська ОДА

Інформація *відсутня*.

Чернігівська ОДА

Інформація *відсутня*.

Чернівецька ОДА

Наявна рубрика “Громадська експертна рада”. Подані експертні висновки до проєктів рішень ОДА, опубліковані в жовтні 2007 – січні 2008 рр. При ОДА також діє Громадська рада. Інформація про її діяльність відсутня.

Київська МДА

Наявна рубрика “Дорадчі органи”, в якій розміщена інформація про Київську міську координаційну раду з питань подолання ВІЛ/СНІД. Остання інформація про діяльність Ради, розміщена в липні 2007 р.

Севастопольська МДА

Інформація *відсутня*.

Висновки

1. Офіційні інформаційні повідомлення про діяльність Громадських рад (ГР) в Україні засвідчили **негативну тенденцію занепаду їх активності**, незавершеності процесу формування мережі ГР на центральному та регіональному рівнях:

- станом на червень 2008 р. взагалі відсутня інформація про створення та діяльність ГР при чотирьох міністерствах: Мінпраці, Мінтранс, МНС, Міністерство культури та туризму;
- п'ять міністерств (МОН, Мінпром, Мінмолодьспорт, Мінюст, Мінрегіонбуд) взагалі не розміщували інформацію про діяльність ГР. У 2007 р. таких міністерств було шість, проте з початку 2008 р. була розмішена інформація про реорганізацію ГР при Мінвуглепромі.
- два міністерства (Мінфін, Мінекономіки) припинили практику інформування про діяльність ГР;
- у середньому кількість повідомлень про засідання ГР скоротилась за період моніторингу вдвічі або до 1 засідання на 1,5 квартали.

Ці тенденції підтверджують і дані моніторингу КМУ, який здійснював запити до ГР щодо звітів про діяльність. Кількість міністерств, які подали звіти, скоротилась протягом 2007 р. та першого кварталу 2008 р. вдвічі з 10 до 5. Стабільно подавали інформацію 14 регіональних органів виконавчої влади.

2. Стабільність у інформуванні громадськості про свою діяльність зберігали Мінприроди, ГК при Раді Міністрів АРК. ГР при Мінприроди залишається безсумнівним лідером у інтенсивності роботи та якості інформування про власну діяльність. Щодо ГК в АРК варто відзначити падіння інтенсивності повідомлень у 2008 р. порівняно із 2007 р.

3. На кінець періоду моніторингу варто відзначити прогрес інтенсифікації активності ГК Міністерства охорони здоров'я, Міноборони, МВС. Почали з'являтися відомості про рішення Мінпалівенерго, Мінагропрому.

4. Найкращими за рівнем повноти та якості інформування є ГР МВС та Мінприроди. Вони розміщують достатньо інформативні рішення та протоколи засідань. На регіональному рівні таким результатом відрізняється ГК при РМ АРК та при Луганській ОДА.

5. Позитивом є збереження тенденції до відкритості ГР для нових членів. Тільки ГР при МВС висловились за встановлення жорстких критеріїв членства.

6. За рівнем впливу на порядок денний органів влади можна виділити, в першу чергу, ГР при МВС, Мінприроди, ГК при РМ АРК, Луганській ОДА.

7. Серед ГР помітно слабшає діяльність у сфері організації консультацій із громадськістю. Плани консультацій із громадськістю практично не зустрічаються. Винятком в першу чергу є Міноборони.

8. Досить складною залишається ситуація із висвітленням діяльності в регіонах. За інформацією КМУ звіти про активну діяльність подали 14 регіональних ГР. Цим моніторингом було зафіксовано активність тільки двох ГР в регіонах. Відповідно, постає проблема прозорості роботи дорадчих органів, яку необхідно додатково вивчати.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

9. Загалом, “пасивний” моніторинг був ефективним і сприяв акцентуванню уваги на важливих аспектах діяльності ГР, зокрема проблемі інформування про їх діяльність, наявність чи відсутність їх при різних органах виконавчої влади. Ситуація вимагає більш глибоких інструментів дослідження, зокрема проведення спільних із виконавчими органами (зокрема КМУ) кількісних та якісних обстежень діяльності ГР.

Загальні висновки

1. Ефективність впливу громадськості на рішення залежить від багатьох факторів. Українська практика та нормативна база визначають такі критерії успішного впливу громадськості. Ознак суспільного значення може бути безліч і визначити їх нормативно неможливо. Як правило, вони залежать від міри турбованості громади, соціальної групи результатами вирішення проблеми. Іншими словами – мірі гостроти проблеми. Подібні речі варто визначати шляхом опитувань громадської думки чи іншими формами спостереження. Нормативні акти України ставлять питання діяльності дорадчих органів у залежність від процедури консультацій із громадськістю. Власне, такі консультації і показують суспільну значимість проблем, яка стає очевидною як для членів дорадчих органів, так і для представників влади. Влада, яка працює у режимі політичної відповідальності, теоретично зацікавлена в оперативному реагуванні на суспільно значимі проблеми. Тим не менше, лідери НУО повинні володіти належним рівнем компетентності та культурою аргументації для презентації проблеми та шляхів її вирішення.

2. Серед інших факторів, які впливають на ефективність участі у дорадчих комітетах, є політична воля представників влади та самоврядування до активної співпраці із НУО у вирішенні суспільних проблем. Така етика є достатньо рідкісним явищем в Україні, не стільки через низький рівень політичної культури політиків та чиновників, а й через слабкість інституцій громадського суспільства як консультантів, порадників, просвітників громадськості. Таким чином, організаційний, коаліційний потенціал, вплив на громадськість, компетентність та інтелектуальні ресурси НУО можуть створити базову мотивацію для керівника державного органу співпрацювати із НУО.

3. Іншим стимулом для керівників державних органів використовувати дорадчі органи – є конституційні гарантії участі громадян в управлінні державою та нормативна база, які зобов'язані створювати державні органи. Щоправда, це стосується переважно органів виконавчої влади і в меншій мірі органів місцевого самоврядування, які й самі є інститутами громадянського суспільства.

4. Однак нормативна база не гарантує оперативного створення дорадчого органу там, де його немає. Оперативність створення дорадчого органу може бути забезпечена у разі його тимчасовості та спрямованості на швидке вирішення проблеми.

5. При створенні дорадчих органів варто досягати належного впливу на організаційний процес, зокрема підготовку положення, визначення членського складу. Положення в жодному разі не повинно обмежувати кількість членів громадської ради. Сам факт обмеження членства свідчить про відсутність мотивації до вирішення проблем, до співпраці з громадськістю. Крім того, обмеження членства при посиленні повноважень дорадчого органу загрожує маніпуляціями громадською думкою, стримуванням первинних громадських ініціатив.

6. Найбільшу ефективність можна очікувати від дорадчих органів, які не обмежують членство і при цьому передбачають обов'язкову участь у їхніх засіданнях вищих посадових осіб. У цьому випадку процес впливу на рішення перестає бути опосередкованим і отримує додаткові гарантії реалізації.

7. В Україні існують серйозні загрози формалізації або симуляції діяльності дорадчих органів, відтак виникає потреба систематичного громадського контролю за діяльністю постійних дорадчих органів. Необхідно вимагати оприлюднення періодичних звітів про їх діяльність.

Рекомендації щодо подальшого моніторингу діяльності органів публічної влади

Пропонуються такі критерії моніторингу та оцінки діяльності ГР:

1. Представництво. Громадські ради повинні представляти не менше 60 % діяльних інститутів громадського суспільства.

2. Доступність. Громадська рада повинна застосовувати механізми роботи із зверненнями представників будь-яких громадських організацій та будь-яких громадян. У випадку актуальності такі звернення повинні впливати на зміст дорадчої діяльності ради.

3. Організаційна спроможність. Дорадчий орган за своїм нормативним, кадровим та матеріально-технічним забезпеченням повинен мати можливість ефективно здійснювати свою діяльність. Діяльність повинна бути спланованою. Крім того, члени дорадчого органу повинні мати партнерські стосунки та доступ до структурних підрозділів органу влади для здійснення консультацій та отримання інформації.

4. Незалежність. Усі стосунки керівних органів дорадчого органу повинні бути формалізовані і мати відкритий характер.

5. Адекватність (актуальність). Порядок денний роботи дорадчого органу повинен бути максимально наближений до порядку денного органу влади чи місцевого самоврядування. Будь-який проект управлінського рішення, покликаного регулювати суспільні відносини чи впливати на суспільство, повинен проходити обговорення у дорадчому органі.

6. Відкритість. Результати роботи дорадчого органу повинні регулярно публікуватись або бути доступними іншим способом для кожного громадянина.

7. Компетентність. Члени дорадчого органу повинні мати належний рівень компетентності у питаннях порядку денного державного відомства. Компетентність повинна підтверджуватись досвідом, фаховою підготовкою, визнанням громадськості та працівників державного органу.

Частина II. Моніторинг інформування про діяльність дорадчих органів при центральних та регіональних органах виконавчої влади

8.Ефективність. Дорадчий орган повинен мати можливість оперативно та якісно впливати на управлінське рішення та порядок денний.

9.Впливовість. Дорадчий орган повинен мати можливість впливати в інтересах громадськості як на порядок денний, так і на якість рішень за порядком денним.

10.Публічність. Дорадчі органи повинні здійснювати активні зв'язки із громадськістю, постійно контактуючи із представниками ЗМІ, здійснювати публічні виступи та заяви, брати участь у публічних заходах (громадські слухання).

11.Партнерство. Дорадчі органи повинні розвивати співпрацю між собою, обмінюватись досвідом, надавати взаємну підтримку, сприяючи зміцненню своєї мережі безвідносно до статусу органів, при яких вони функціонують.

12.Відповідальність. Дорадчий орган повинен відповідати перед громадськістю за ефективність та результативність своєї діяльності і послідовно відстоювати інтереси громадськості. У випадку формалізації роботи, політизації діяльності, корупції чи бездіяльності дорадчий орган повинен вживати заходів для подолання цих явищ.

Реалізація цих критеріїв у більшості дорадчих органів України дасть змогу говорити про прогрес у справі залучення громадськості, виявляти "больові точки" в системі дорадчих органів. Крім того, зазначені критерії не варто вважати нереалістичними, оскільки в окремих регіонах та відомствах більшість із них реалізовані.

Для здійснення активного громадського моніторингу необхідна добровільна участь дорадчих органів України, які могли б постачати інформацію у таких аспектах:

Загальна інформація:

1.Тип органу публічної влади (центральний орган виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування).

2.Назва органу публічної влади.

3.Час заснування.

4.Підстава заснування (нормативний акт).

5.Історія та порядок заснування (ініціатива, мотивація, процедура відбору членів, порядок погодження та прийняття установчих документів).

6.Склад дорадчого органу:

- персоналії (досвід громадської діяльності, фах, пріоритети діяльності, політична орієнтація);

- представлені організації (місія, тип НУО (членські / постачальники послуг), кількість членів / бенефіціаріїв, досвід роботи, організаційна спроможність (наявність апарату, матеріально-технічної бази, джерел фінансування).

7.Організаційна структура.

8.Напрями та пріоритети діяльності (спеціалізація).

9.Організаційне забезпечення (наявність приміщення, техніки, засобів зв'язку, канцелярського приладдя тощо).

Діяльність

1. Наявність річного та квартального планів;
2. Запланована кількість (частота) засідань, робочих зустрічей;
3. Відповідність планів порядку денному органів влади;
4. Форми дорадчої діяльності (консультування; обговорення суспільних проблем (“мозковий штурм”); розробка концепцій, стратегій, програм; громадська експертиза проєктів рішень; консультації з громадськістю);
5. Посади представників органу влади, які беруть участь у засіданнях;
6. Наявність та інтенсивність позапланової роботи (завдань, доручень), умови її виконання;
7. Доступ до керівників та працівників підрозділів органу влади, можливості особистих консультацій (безперешкодний, потребує визначених повноважень чи санкції, заборонений);
8. Доступ до інформації (процедурні особливості: оперативно, у визначені терміни, заборонено);
9. Формування порядку денного засідань (наявність чіткої процедури, автор проєкту, обговорення проєкту, час на ознайомлення із порядком денним);
10. Регламент засідань (головуючий, час виступів, фіксація та редагування пропозицій);
11. Показник врахованих пропозицій та експертних висновків;
12. Конфліктні ситуації та способи їх врегулювання;
13. Співпраця із НУО, які не представлені в дорадчому органі;
14. Робота із зверненнями громадян (фіксація, розгляд, аналіз);
15. Участь у публічних заходах органу влади (“круглі столи”, конференції, наради, громадські слухання);
16. Участь у громадських публічних акціях (“круглі столи”, конференції, акції протесту, демонстрації);
17. Публічні виступи у ЗМІ, публікації;
18. Звітність та її поширення;
19. Оперативність розміщення інформації про діяльність на сайті органу влади;
20. Партнерські стосунки з іншими дорадчими органами.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Нормативно-правова база для створення і діяльності громадських консультативно-дорадчих органів

Закони України

1. Конституція України від 28.06.1997 / Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – ст. 141
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // ВВРУ, 1997. – № 24. – Ст.170.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // ВВР, 1999. – № 20-21. – Ст.190.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.92 № 2460-12 / ВВР, 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III / ВВР, 2001. – № 48. – Ст. 254.
6. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР / ВВР, 1997. – № 52. – Ст. 312. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 1537-III від 02.03.2000 / ВВР, 2000. – № 21. – Ст.159; № 2547-III від 21.06.2001 / ВВР, 2001. – № 41. – Ст.199.
7. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV / ВВР, 1999. – № 45. – Ст. 397.
8. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-XII / ВВР, 1991. – № 25. – Ст. 283.
9. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV / (ВВР), 1999. – № 1. – Ст. 2

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV / ВВР, 2003. – № 46. – Ст. 366.

11. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 № 39/95-ВР / ВВР, 1995. – № 12. – Ст. 81.

12. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР / ВВР, 1997. – № 49. – Ст. 299. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 133-XIV від 30.09.98 / ВВР, 1998. – № 45. – Ст.271; № 207-IV від 24.10.2002 / ВВР, 2002. – № 48. – Ст.361; № 3199-IV від 15.12.2005 / ВВР, 2002. – № 13. – Ст.109.

13. Про захист прав споживачів: Закон України від 01.12.2005 № 3161- IV / ВВР, 2006. – № 7. – Ст. 84.

14. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / ВВР, 1996. – № 47. – Ст. 256. Із змінами, внесеними згідно із Законом від 13.05.1999 № 653-XIV / ВВР, 1999. – № 26. – Ст. 219.

15. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII.

16. Про наукову та науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР / ВВР, 1995. – № 9. – Ст. 56. Із змінами, внесеними згідно із Законом від 09.02.2006 № 3421-IV / ВВР, 2006. – № 22. – Ст. 199.

17. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII / ВВР, 1992. – № 12. – Ст.165. В редакції Закону від 01.12.1998 № 284-XIV / ВВР, 1999. – № 2-3. – Ст. 20

18. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // ВВР України, 2004. – № 9. – Ст. 79

19. Європейська соціальна хартія (переглянута). Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS N 163). Ратифіковано із заявами Законом України від 14.09.2006 № 137-V (ВВР, 2006, № 43, ст.418). Вступила в силу 01.07.1999.

20. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Ратифіковано Законом України від 06.07.99 № 832-XIV.

Укази Президента України

1. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31.07.2004 № 854/2004.

2. Про Всеукраїнську громадську раду: Указ Президента України від 11.04.2001 № 244/2001.

3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276/2005.

4. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 17.05.2001 № 325/2001

5. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 № 683/2002 // Офіційний вісник України, 2002. – № 31. – Ст. 1463.

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276/2005.

7. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні” Указ Президента України від 31.07.2000 № 928/2000.

8. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 № 683/2002.

9. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008.

Акти Кабінету Міністрів України

1. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378. Офіційний вісник України, 2004. – № 42. – Ст. 2773.

2. Про Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.01.2005 № 39.

3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950.

4. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 15.10.2004 № 1378 р.

5. Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2005 № 356.

6. Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 № 215 (поновлення дії Постанови № 1378).

7. Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.1997 № 1153. Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 27.11.2001 № 1577.

8. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302.

9. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд”: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208.

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

10. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 № 150.

11. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 № 1122.

12. Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3.

13. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р.

14. Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 р. № 784-р.

Додаток 2

Конституційно-правові засади створення і діяльності громадських консультативно-дорадчих органів в Україні (нормативно-правовий дайджест)

ДЕКЛАРАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

(Франція, 1789 рік)

...Неосвіченість, забуття прав людини або нехтування ними є *єдиною причиною* суспільних лих та зіпсованості урядів... (з преамбули).

ЗАГАЛЬНА ДЕКЛАРАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

(Резолюція 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948)

Стаття 19.

Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу *шукати, одержувати і поширювати інформацію* та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів.

Стаття 21.

1. Кожна людина має право *брати участь в управлінні* своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників...

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

(Підписана від імені України 06.11.1996.

Ратифікована Законом України від 15.07.97 № 452/97-ВР)

Держави-члени Ради Європи, які підписали цю Хартію...

враховуючи, що *місцеві громади* є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;

враховуючи, що *право громадян на участь в управлінні* державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи;

переконані в тому, що це право найбезпосередніше може здійснюватися саме *на місцевому рівні*;

переконані в тому, що існування місцевих громад, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і *близьке до громадянина управління*...

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВНИХ СВОБОД

(Рим, 01.11.1950. Ратифікована Україною 17.07.1997)

Стаття 10.

1. Кожен має право на *свободу висловлення своєї думки*. Це право включає свободу дотримуватися своєї думки, отримувати і розповсюджувати інформацію та ідеї *без втручання з боку державних органів* і незалежно від державних кордонів...

“СТРАТЕГІЯ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ”

(затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98)

4. Політична консолідація та зміцнення демократії

Політична консолідація... спрямована на... *зміцнення демократичних засад* в українському суспільстві...

Внутрішньополітична консолідація базується на виборі, зробленому українським суспільством на користь інтеграції до ЄС. Вона включає, насамперед, *зміцнення демократії та верховенства права* в державі. Європейська інтеграція сприятиме становленню *громадянського суспільства* в Україні і дальшому формуванню української політичної нації як повноправного члена сім'ї європейських націй ...

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

(від 28.06.1996)

Україна є суверенна і незалежна, *демократична, соціальна, правова* держава (ст. 1).

Утвердження і *забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави* (ч. 2 ст. 3).

Носієм суверенітету і *єдиним джерелом влади в Україні є народ* (ч. 2 ст. 5).

Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 5).

Ніхто не може узурпувати державну владу (ч. 5 ст. 5).

Кожному гарантується право на *свободу думки і слова*, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34).

Кожен *має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію* усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір (ч. 2 ст. 34).

Громадяни мають право *брати участь в управлінні державними справами ...* (ч. 1 ст. 38).

Громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові *звернення* або особисто *звертатися* до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що *зобов'язані* розглянути звернення і дати *обгрунтовану відповідь* у встановлений законом строк (ст. 40).

Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та *інші форми безпосередньої демократії* (ст. 69).

Територіальні громади села, селища, міста *безпосередньо* або через утворені ними органи місцевого самоврядування... затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання,... *вирішують інші питання місцевого значення*, віднесені законом до їхньої компетенції (ч. 1 ст. 143).

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ”

(від 21.05.1997 № 280/97-ВР)

Територіальна громада – мешканці, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр (ч.2 ст. 1).

Громадяни України реалізують своє право на *участь у місцевому самоврядуванні* за приналежністю до відповідних територіальних громад (ч. 1 ст. 3).

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється *на засадах:*

народовладдя;...

гласності;

колегіальності;...

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб (ст. 4).

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є *територіальна громада* села, селища, міста (ч. 1 ст. 6).

Стаття 7. Місцевий референдум

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Стаття 9. Місцеві ініціативи

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) **будь-якого питання**, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким **органом** місцевого самоврядування або **статутом** територіальної громади.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає **обов'язковому розгляду** на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Стаття 13. Громадські слухання

Територіальна громада має право провадити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Громадські слухання провадяться не рідше одного разу на рік.

Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Порядок організації громадських слухань визначається **статутом** територіальної громади.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосовано лише за умов **воєнного** або **надзвичайного** стану (ст. 21).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, **міських рад** належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

7) **залучення** на договірних засадах підприємств, установ та **організацій** незалежно від форм власності до участі у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території (ч. 1 ст. 27).

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії та робочі групи із **залученням** представників громадськості, вчених та фахівців... (ч. 12 ст. 47).

Секретар сільської, селищної, міської ради:

8) забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних із місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, **забезпечує доступ** до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку (ч. 3 ст. 50).

Голова районної, обласної, районної у місті ради:

14) забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проєктів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчає громадську думку, оприлюднює рішення ради;

Виконавчий апарат районної, обласної ради... сприяє здійсненню відповідної радою **взаємодії і зв'язків** із територіальними громадами... (ч. 2 ст. 58).

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 11 ст. 59).

Територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування **самостійно** реалізують надані ним повноваження (ч. 1 ст. 71).

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть **відповідальність** за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами (ч. 1 ст. 74).

Органи та посадові особи місцевого самоврядування підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менше ніж двічі на рік, **інформують населення** про виконання програми соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, **звітують** перед територіальними громадами про свою діяльність (ч. 1 ст. 75).

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також **достроково припинені**, якщо він **порушує** Конституцію або закони України, права та свободи громадян, **не забезпечує здійснення** наданих йому повноважень (ч. 2 ст. 79).

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ”

(від 09.04.1999 № 586-XIV)

Місцева державна адміністрація:

9) **сприяє** роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, фондів, асоціацій, жіночих, молодіжних, дитячих та інших **громадських організацій** (ст. 22).

3) **забезпечує розгляд** звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території (ст. 25);

4) **здійснює заходи** щодо організації правового інформування і виховання населення (ст. 25).

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації **мають право**:

2) **залучати** вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, **підготовки і розгляду питань**, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;

3) **одержувати** відповідну статистичну **інформацію** та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, **гро-**

мадських і релігійних *організацій*, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності (ст. 28).

Стаття 37. Відносини місцевих державних адміністрацій з об'єднаннями громадян

Місцеві державні адміністрації взаємодіють з політичними партіями, *громадськими* і релігійними *організаціями* для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, *сприяють виконанню статутних завдань* та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян.

Політичні партії, *громадські* та релігійні *організації* можуть вносити *пропозиції* з питань їх діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій. У цих випадках представники зазначених організацій мають право *бути присутніми* під час розгляду внесених ними питань, давати необхідні пояснення.

Стаття 38. Відносини місцевих державних адміністрацій з громадянами

Місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян.

Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій.

Посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути *звернення громадян* і не пізніше ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь. Посадові особи проводять *особистий прийом* громадян у порядку, визначеному законом.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ІНФОРМАЦІЮ”

(від 02.10.1992 № 2657-ХІІ)

Стаття 9. Право на інформацію

Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи *мають право на інформацію*, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Кожному громадянину забезпечується *вільний доступ* до інформації, яка стосується його *особисто*, крім випадків, передбачених законами України.

Стаття 10. Гарантії права на інформацію

Право на інформацію забезпечується:

обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування інформувати *про свою діяльність та прийняті рішення*;

... *вільним доступом* суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, ...

... встановленням *відповідальності* за порушення законодавства про інформацію.

Інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави (ч. 1 ст. 12).

Основними напрямками інформаційної діяльності є: політичний, економічний, соціально-духовний, екологічний, науково-технічний, міжнародний тощо (ч. 1 ст. 13).

Держава гарантує свободу інформаційної діяльності в цих напрямках всім громадянам та юридичним особам в межах їх прав і свобод, функцій і повноважень (ч. 3 ст. 13).

Основними видами інформаційної діяльності є одержання, використання, поширення та зберігання інформації (ч. 1 ст. 14).

Стаття 25. Соціологічна інформація

Соціологічна інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів.

Основними джерелами соціологічної інформації є документовані або публічно оголошені відомості, в яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

Соціологічні дослідження здійснюються державними органами, об'єднаннями громадян, зареєстрованими у встановленому порядку.

Стаття 32. Інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації

Під **інформаційним запитом** (надалі – запитом) щодо доступу до офіційних документів у цьому Законі розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Запит може бути індивідуальним або колективним. Він подається у письмовій формі.

Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто, чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом.

Під **запитом** щодо надання письмової або усної інформації у цьому Законі розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань.

Громадяни України, державні органи, організації і об'єднання громадян (надалі – запитувачі) подають запит відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам.

У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб.

Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати десяти календарних днів (ч. 1 ст. 33).

Учасниками інформаційних відносин є громадяни, юридичні особи або держава... (ч. 1 ст. 42).

Стаття 43. *Права учасників інформаційних відносин*

Учасники інформаційних відносин мають право одержувати (виробляти, добувати), використовувати, поширювати та зберігати інформацію в будь-якій формі з використанням будь-яких засобів, крім випадків, передбачених законом.

Кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів **має право на одержання інформації** про:

діяльність органів державної влади;

діяльність народних депутатів;

діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування та місцевої адміністрації;

те, що стосується його особисто.

Стаття 47. *Відповідальність за порушення законодавства про інформацію*

...Відповідальність за порушення законодавства про інформацію несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як:

необґрунтована відмова від надання відповідної інформації;

надання інформації, що не відповідає дійсності;

несвоєчасне надання інформації;

навмисне приховування інформації;

примушення до поширення або перешкоджання поширенню чи безпідставна відмова від поширення певної інформації;

поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи;

використання і поширення інформації стосовно особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації внаслідок виконання своїх службових обов'язків;

розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом, особою, яка повинна охороняти цю таємницю;

порушення порядку зберігання інформації;

навмисне знищення інформації;

необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом.

Скарги на протиправні дії посадових осіб подаються в органи вищого рівня, яким підпорядковані ці посадові особи.

У разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня, заінтересований громадянин або юридична особа мають право оскаржити протиправні дії посадових осіб **до суду** (ч. 2, 3 ст. 48).

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ОБ’ЄДНАННЯ ГРОМАДЯН”

(від 16.06.1992 № 2460-XII)

... *Держава сприяє* розвитку політичної і громадської активності, творчій ініціативі громадян та створює рівні умови для діяльності їх об’єднань (преамбула).

Громадською організацією є об’єднання громадян для задоволення своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів (ст. 3).

... *втручання* об’єднань громадян у діяльність державних органів, посадових осіб... *не дозволяється*, крім випадків, передбачених Законом (ч. 2 ст. 8).

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об’єднання громадян користуються *правом*:

... *представляти і захищати* свої законні інтереси і законні інтереси своїх членів (учасників) *у державних та громадських органах*;

... *отримувати* від органів державної влади і управління і органів місцевого самоврядування *інформацію*, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;

вносити пропозиції в органи влади та управління;

розповсюджувати інформацію та пропагувати свої ідеї та цілі... (ч. 1 ст. 20).

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО МОЛОДІЖНІ ТА ДИТЯЧІ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ”

(від 01.12.1998 № 281-XIV)

...*молодіжні громадські організації* – об’єднання громадян віком від 14 до 28 років, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів ... (ч. 2 ст. 2).

Членами молодіжних громадських організацій можуть бути особи віком від 14 до 28 років, членами дитячих громадських організацій – особи віком від 6 до 18 років... Особи *старшого віку* можуть бути членами молодіжних та дитячих громадських організацій за умови, якщо їх кількість у цих організаціях не перевищує *третину* загальної кількості членів; у складі *виборних органів* молодіжних та дитячих громадських організацій кількість осіб старшого віку не може перевищувати *третину* членів виборних органів (ч. 2 ст. 5).

Молодіжні та дитячі громадські організації *залучаються* органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування *до розроблення і обговорення проектів рішень* з питань державної політики щодо дітей та молоді (ч.1 ст. 8).

При затвердженні місцевих бюджетів передбачаються *видатки на реалізацію програм* молодіжних та дитячих громадських організацій (ч.3 ст. 10).

Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування *можуть делегувати* молодіжним та дитячим громадським організаціям *повноваження* щодо реалізації відповідних програм (проектів, заходів). У цьому випадку вони надають молодіжним та

дитячим громадським організаціям *фінансову та матеріальну допомогу* і здійснюють контроль за реалізацією наданих повноважень, у тому числі за цільовим використанням виділених коштів (ч. 4 ст. 10).

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН”

(від 02.10.1996 № 393)

Закон забезпечує громадян України можливості для *участі в управлінні* державними та громадськими справами, для впливу на покращення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, підприємств для відстоювання своїх прав та законних інтересів і відновлення їх у разі порушення (*преамбула Закону*).

Громадяни України *мають право звертатись* в органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, установи, організації незалежно від форм власності, на підприємства, у засоби масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із *зауваженнями, скаргами та пропозиціями* щодо їх статутної діяльності, *заявою чи клопотанням* стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав та законних інтересів та *скаргою* про їх порушення (ч. 1 ст. 1).

Особи, які *не є громадянами* України і законно знаходяться на її території, мають таке саме право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними угодами (ч. 3 ст. 1).

Органи державної влади і місцевого самоврядування, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, підприємства, посадові особи *зобов'язані розглянути* пропозиції (зауваження) та сповістити громадянина про результати розгляду (ч.1 ст. 14).

Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку надається органом, який отримав ці заяви, і в компетенцію якого входить рішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки (ч. 3 ст. 15).

Органи державної влади і місцевого самоврядування, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, підприємства, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи у межах своїх повноважень *зобов'язані:*

об'єктивно, всебічно і своєчасно перевіряти заяви або скарги;

за проханням громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, який розглядає його заяву чи скаргу;

відміняти або змінювати рішення, що оскаржуються, у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, негайно вживати заходів для припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяють порушенням;

... особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв або скарг громадян, вживати заходів щодо усунення причин, які їх породжують, систематично *аналізувати та інформувати населення* про хід цієї роботи (ст. 19).

Звернення розглядаються і вирішуються **у термін** не більше одного місяця із дня їх надходження, а які не потребують додаткового вивчення, негайно, але не пізніше п'ятнадцяти днів із дня їх отримання (ч. 1 ст. 20).

Особи, винні у порушенні цього Закону, несуть громадянську, адміністративну або кримінальну **відповідальність**, передбачену законодавством України (ч. 1 ст. 24).

Контроль за додержанням законодавства про звернення громадян згідно зі своїми повноваженнями здійснюють ... народні депутати України,... обласні державні адміністрації,... міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад... відносно підпорядкованих їм підприємств, установ і організацій (ст. 28).

Нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами... вони вживають заходів щодо відновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягненню порушників до відповідальності (ст. 28).

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО НАУКОВУ І НАУКОВО-ТЕХНІЧНУ ЕКСПЕРТИЗУ”

(від 10.02.1995 №51/95-ВР)

Наукова і науково-технічна експертиза (далі – експертиза) у сфері науково-технічних розробок та дослідно-конструкторських робіт, фундаментальних і прикладних досліджень, у тому числі **на стадії їх практичного застосування** (впровадження, використання, результати використання тощо), проводиться науково-дослідними організаціями та установами, вищими навчальними закладами, іншими **організаціями та окремими юридичними і фізичними особами** (ч. 2 ст. 1).

Стаття 3. Принципи експертизи

Основними **принципами** експертизи є:

– **компетентність і об'єктивність** осіб, установ та організацій, що проводять експертизу;...

– **експертиза громадської думки** з питання щодо предмета експертизи, її об'єктивна оцінка...

Стаття 4. Суб'єкти експертизи

Суб'єктами експертизи є **замовники, організатори** експертизи, а також **експерти**.

Замовниками експертизи можуть бути органи державної влади і самоврядування, підприємства, установи і **організації, громадяни**, заінтересовані у проведенні такої експертизи.

Замовники можуть вступати у відносини з експертами безпосередньо або через організаторів експертизи **на підставі договорів або доручень**.

Замовники експертизи формують **завдання** на проведення експертизи, забезпечують **оплату витрат** на її проведення, **оплату праці експертів** або **послуг організаторів експертизи**.

Організаторами експертизи є фізичні та юридичні особи, які на підставі доручення або договору з замовниками організують та проводять експертизу і подають експертні висновки.

Експертизу можуть проводити:

– підприємства, установи та **організації всіх форм власності**, тимчасові творчі колективи, **що здійснюють наукову і науково-технічну діяльність**, спеціалізовані експертні організації;

– окремі експерти та групи експертів.

Експертами є фізичні особи, які мають високу кваліфікацію, спеціальні знання і безпосередньо здійснюють наукову чи науково-технічну експертизу та несуть персональну відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій відповідно до вимог завдання на проведення експертизи.

Не дозволяється поєднання в одній особі функцій автора розробки чи іншим чином заінтересованої особи та її експерта.

Стаття 5. Об'єкти експертизи

Об'єктами експертизи можуть бути:

– ... **проекти, програми, пропозиції** різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання тощо.

... **Ініціативи організації** та установ, до компетенції яких належить вирішення відповідних питань, експертизі підлягають:

– окремі науково-технічні **проекти**;

– науково-дослідні **роботи** (фундаментальні та прикладні дослідження) в усіх галузях наукової діяльності;

– ... **інші об'єкти** наукової і науково-технічної діяльності, щодо яких виникає потреба провести експертизу.

Стаття 6. Підстави для проведення експертизи

Підставами для проведення експертизи є:

– **рішення** органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень;

– **договори** на проведення експертизи, укладені підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами.

Стаття 9. Форми експертизи

Експертиза проводиться у формі **державної, громадської** та **іншої** експертизи.

Стаття 11. Громадська експертиза

Громадська експертиза може проводитися у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, **з ініціативи громад-**

ськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської експертизи.

Стаття 12. Інші експертизи

Експертизу можуть проводити наукові і науково-технічні установи, підприємства та **організації різних форм власності** і підпорядкування, а також спеціально створені **експертні організації**, статутна діяльність яких передбачає проведення наукових і науково-технічних експертиз.

Стаття 19. Права та обов'язки замовника експертизи

Замовник експертизи має право:

... порушувати клопотання про заміну експертів, одержувати консультації щодо проведення експертизи;

одержувати інформацію про хід проведення експертизи на всіх стадіях експертного процесу, подавати організатору письмові або усні пояснення, зауваження, рекомендації щодо проведення експертизи;

знайомитися з проміжними та остаточними висновками експертизи;

використовувати результати і матеріали експертизи у своїй діяльності;

створювати банки даних про організаторів експертизи, заносити до них оцінки якості виконаних експертних робіт.

Результати, матеріали та висновки експертизи є **науково-технічною продукцією**, власність на яку належить замовникові, якщо інше не передбачено договором між замовником і організаторами експертизи.

Замовник експертизи зобов'язаний:

подавати на експертизу відповідні об'єкти і супровідні матеріали до них;

сприяти організаторам експертизи у проведенні всебічного, об'єктивного, науково обґрунтованого комплексного аналізу об'єктів експертизи, виробленні незалежної експертної оцінки;

передавати у встановлені договором або дорученням терміни організаторам експертизи необхідні матеріали, розрахунки, дані, додаткові відомості, що стосуються об'єктів експертизи;

використовувати у своїй діяльності рекомендації експертизи при прийнятті рішень щодо об'єктів експертизи;

забезпечувати у передбачених договором випадках анонімність експертів...

Стаття 20. Права та обов'язки організаторів експертизи

... Організатор експертизи зобов'язаний:

пред'явити на вимогу замовника при укладанні договору на проведення експертизи сертифікати або документи, що їх замінюють, які підтверджують досвід і рівень кваліфікації експертів, що залучатимуться до проведення експертизи;

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

... не допускати без згоди замовника розголошення інформації, що міститься у матеріалах, залучених для проведення експертизи, думок експертів, висновків експертизи, не затверджених і не оголошених у встановленому порядку;

дотримуватися вимог авторського права і права на об'єкти промислової власності стосовно об'єктів експертизи та матеріалів, наданих для підготовки експертних висновків;

... своєчасно інформувати замовника про можливі конфлікти, власну заінтересованість або особливі зв'язки з особами чи організаціями, заінтересованими в тих чи інших висновках експертизи або рішеннях за результатами експертизи.

Стаття 21. Права та обов'язки експерта експертизи

Експерт має право:

вільно викладати особисту думку з питань експертного аналізу, експертизи;

брати участь у проведенні експертного аналізу й оцінці об'єктів на всіх стадіях експертизи;

вимагати надання додаткових матеріалів, розрахунків і обґрунтувань, необхідних для підготовки об'єктивних висновків;

обнародувати у засобах масової інформації підготовлені висновки експертизи, якщо це передбачено дорученням або договором на проведення експертизи;

Особисті немайнові права на результати, матеріали та висновки експертизи належать експерту, творчою працею якого їх створено.

Права експерта виникають на підставі укладеного з ним договору, доручення на проведення експертизи або його службових обов'язків, якщо експертиза здійснюється як службове завдання...

Експерт зобов'язаний:

пред'являти на вимогу замовника чи організатора експертизи сертифікати або документи, що їх замінюють і підтверджують його досвід та рівень кваліфікації;

не допускати розголошення інформації, що міститься у матеріалах експертизи, якщо інше не передбачено договором або дорученням на проведення експертизи.

Експерт **не має права** приймати від фізичних та юридичних осіб, заінтересованих у певних висновках експертизи, коштовні подарунки, грошову винагороду тощо.

Експерт **несе відповідальність** за несвоєчасне, неякісне і протиправне проведення експертизи, невиконання умов договору на її проведення.

Стаття 22. Договір на проведення експертизи

Основним юридичним документом, що регламентує відносини між замовником і організатором у сфері експертизи, є **договір** на її проведення.

У договорі на проведення експертизи **визначаються**: сторони договору; предмет і об'єкт експертизи; умови проведення експертизи; права та обов'язки сторін; термін проведення експертизи; термін, протягом якого висновки експертизи зберігають чинність залежно від характеру об'єкта експертизи; порядок розрахунків; умови, що впливають

на зміну або припинення договірних відносин; відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору; відповідальність за достовірність висновку експертизи, термін дії такої відповідальності та конкретні особи, на яких вона покладається стосовно окремих розділів або за експертизу в цілому, інші суттєві умови, які впливають із специфіки об'єкта експертизи.

Стаття 25. Висновки громадської та інших експертиз

Висновки громадської та інших експертиз мають, як правило, **рекомендаційний** характер. Вони **беруться до уваги** державними органами поряд з висновками державної експертизи при прийнятті рішень про реалізацію науково-технічних програм, проєктів, використання іншої науково-технічної продукції та розробок.

Якщо громадська або інша експертиза виконана організацією, що має державний сертифікат на проведення експертної діяльності, її висновки набувають статусу висновків державної експертизи.

Стаття 30. Компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування

Місцеві органи виконавчої влади та органи самоврядування в межах своєї компетенції:

організують проведення експертизи на підставі рішень, прийнятих відповідними місцевими радами або місцевими референдумами;

ініціюють проведення експертизи з питань, щодо яких вони приймають рішення, з визначенням обсягів витрат на проведення експертизи та джерел фінансування;

координують експертну діяльність місцевих державних органів, **об'єднують громадян, інших формувань**;

інформують населення про результати проведеної експертизи у випадках, коли це необхідно або про це є відповідне рішення ради;

контролюють виконання законодавства про експертизу;

реалізують **інші повноваження** в даній галузі, які не суперечать цьому Закону.

Стаття 31. Фінансування державної експертизи

Проведення державної експертизи фінансується за рахунок державного бюджету, позабюджетних коштів або коштів замовника...

Стаття 32. Фінансування громадської експертизи

Фінансування громадської експертизи здійснюється за рахунок коштів замовників – **об'єднань громадян**, фондів, інших науково-технічних товариств, з ініціативи яких вона проводиться, а також за рахунок цільових добровільних внесків громадян, підприємств, установ та організацій.

Стаття 33. Фінансування інших експертиз

Фінансування інших експертиз здійснюється згідно з договором на її проведення за рахунок коштів замовника експертизи, інших заінтересованих фізичних і юридичних осіб. Надання експертних послуг підприємницькими структурами на платній основі має бути передбачено їх статутами.

Стаття 34. Матеріальне стимулювання експертів у сфері експертизи

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

У сфері державної експертизи фінансову підтримку діяльності експертів забезпечує **держава**.

В усіх інших випадках матеріальне стимулювання експертів експертизи здійснюється за рахунок **коштів замовника** експертизи або інших організацій і установ за дорученням замовника.

... **Максимальний розмір коштів**, що спрямовується на покриття витрат на експертизу, не може перевищувати:

- для експертизи наукових і науково-технічних програм та проектів – **1,5 відсотка** кошторису витрат, передбачених на їх виконання;

- для експертизи виконаних науково-дослідних або проектно-конструкторських робіт – **3 відсотка** вартості обсягу виконаних робіт.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВETERANІВ ПРАЦІ ТА ІНШИХ ГРОМАДЯН ПОХИЛОГО ВІКУ В УКРАЇНІ”

(від 16.12.1993 із змінами за станом на 17.12.1996)

Стаття 2. Основи правового становища ветеранів праці та громадян похилого віку

... Місцеві Ради народних депутатів, місцеві органи державної виконавчої влади і місцевого та регіонального самоврядування, підприємства, установи та організації можуть встановлювати за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткові гарантії щодо соціального захисту громадян похилого віку.

Стаття 3. Участь об'єднань ветеранів праці та громадян похилого віку в розробці та прийнятті рішень

Об'єднання ветеранів праці та громадян похилого віку відповідно до їх статутів:

беруть участь у виробленні рішень органів державної влади і управління, які **безпосередньо** стосуються їх інтересів;

представляють і захищають законні інтереси своїх членів (учасників) у державних і громадських органах; ...

Ветерани праці та громадяни похилого віку мають право **брати участь** у прийнятті рішень, які **безпосередньо** стосуються їх інтересів, і одержувати необхідну інформацію.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО СПРИЯННЯ СОЦІАЛЬНОМУ СТАНОВЛЕННЮ ТА РОЗВИТКУ МОЛОДІ В УКРАЇНІ”

(від 05.02.1993 із змінами за станом на 21.05.1999)

Стаття 14. Правовий статус молодіжних громадських організацій

... Органи громадських молодіжних організацій мають право вносити до місцевих Рад народних депутатів пропозиції з питань соціального становлення та розвитку молоді.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО НАУКОВУ І НАУКОВО-ТЕХНІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ”

(від 13.12.1991 із змінами за станом на 01.12.1998)

Стаття 17. Громадські наукові організації

Громадські наукові організації є об'єднаннями вчених для цілеспрямованого розвитку відповідних напрямів науки, захисту фахових інтересів, взаємної координації науково-дослідної роботи, обміну досвідом...

Громадські наукові організації можуть створювати тимчасові наукові колективи, утворювати для виконання статутних завдань науково-дослідні, проектно-конструкторські, **експертні**, консалтингові, пошукові організації, співпрацювати із іноземними та міжнародними організаціями, бути колективними членами міжнародних науково-фахових об'єднань, спілок, товариств відповідно до законодавства України.

Стаття 18. Взаємовідносини органів державної влади і громадських наукових організацій

Органи державної влади можуть залучати громадські наукові організації за їхньою згодою до участі у підготовці та реалізації рішень стосовно наукової і науково-технічної діяльності, **наукової** і науково-технічної **експертизи**, науково-технічних програм, проєктів і розробок та у взаємодії з ними інформувати населення про безпеку, екологічну чистоту, економічну та соціальну значущість, екологічні та соціально-економічні наслідки реалізації відповідних програм, проєктів і розробок.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ПРОФЕСІЙНІ СПІЛКИ, ЇХ ПРАВА ТА ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ”

(від 15.09.99 № 1045-XIV)

Стаття 21. Повноваження профспілок, їх об'єднань щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю

... **Проекти нормативно-правових актів**, які стосуються трудових відносин або соціального захисту громадян, розглядаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування **з урахуванням думки відповідних профспілок**, об'єднань профспілок.

Профспілки, їх об'єднання мають право **вносити пропозиції** суб'єктам права законодавчої ініціативи і відповідним органам державної влади про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів, які стосуються **соціально-трудової сфери**.

Профспілки, їх об'єднання **мають право брати участь у розгляді** органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також роботодавцями, їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян **своїх пропозицій**.

Стаття 23. Права профспілок, їх об'єднань щодо соціального захисту та забезпечення достатнього життєвого рівня громадян

Профспілки, їх об'єднання **беруть участь у визначенні** головних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати,

пенсій, соціальних виплат, політики ціноутворення, **розробці соціальних програм**, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини та соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Стаття 28. *Право професійних спілок, їх об'єднань на інформацію з питань праці та соціально-економічного розвитку колективу*

Професійні спілки, їх об'єднання мають право **одержувати безоплатно інформацію від** роботодавців або їх об'єднань, **органів державної влади та органів місцевого самоврядування** з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ або організацій. Зазначена інформація має бути надана у десятиденний термін.

Професійні спілки, їх об'єднання мають право **безоплатно одержувати від** Державного комітету статистики України статистичні **дані з питань праці та соціально-економічних питань**, а також виробничого та невиробничого травматизму, профзахворювань.

Стаття 30. *Повноваження професійних спілок, їх об'єднань щодо питань охорони здоров'я громадян, фізичної культури, спорту, туризму та охорони довкілля*

... Професійні спілки, їх об'єднання беруть участь в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу, сприяють діяльності громадських природоохоронних організацій, можуть проводити **громадські екологічні експертизи**, здійснювати іншу не заборонену законом діяльність у цій сфері.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ “ПРО ДОДАТКОВІ ЗАХОДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ”

(від .07.2002)

Враховуючи особливу роль звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні постійного **зв'язку між державою і громадянином, вирішення життєво важливих проблем** окремої людини та суспільства у цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, установленні демократичної, соціальної, правової держави... **постановляю:**

1. Встановити, що забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених в них проблем, оперативне їх розв'язання, задоволення законних прав та інтересів громадян є на нинішньому етапі одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальним обов'язком їх посадових та службових осіб, фактором забезпечення суспільно-політичної та економічної стабільності у державі.

2. Керівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснити **корінну перебудову** роботи відповідних органів із зверненнями громадян, забезпечивши, зокрема:

... систематичний **аналіз та узагальнення** звернень для виявлення причин, які їх породжують, а також найгостріших суспільно значущих **проблем**, які потребують негайного розв'язання, своєчасну **розробку пропозицій** щодо покращення законодавчого регулювання у відповідних сферах, з урахуванням потреб щодо фінансування необхідних загальнодержавних, регіональних та місцевих заходів при формуванні бюджетів різних рівнів;

... розглядає не рідше ніж двічі на рік стану роботи із зверненнями громадян на колегіях, засіданнях президій із запрошенням представників судів, органів прокуратури, інших державних органів, **громадських організацій**, засобів масової інформації;

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ”

(у новій редакції, прийнятій Законом України від 15.12.1993 № 3682-XII

із змінами та доповненнями за станом на 30.06.1999)

Стаття 3. Права споживачів

Споживачі ... мають право на:

... **належну якість ... послуг**, торгівельного та інших видів обслуговування;

... необхідну, доступну та достовірну **інформацію про** кількість, **якість** та асортимент ... **послуг** ...

Стаття 4. Державний захист прав споживачів

Держава забезпечує громадянам **захист їх інтересів як споживачів**, надає можливість вільного вибору ... послуг, **набуття знань і кваліфікації**, які необхідні для **прийняття самостійних рішень** під час придбання та використання ... послуг згідно з їхніми потребами ...

Державний захист прав громадян як споживачів здійснюють **Ради народних депутатів**, їхні **виконавчі та розпорядчі органи, місцеві державні адміністрації**, Державний комітет України у справах захисту прав споживачів та його органи в ... областях, ... органи та установи державного **санітарного нагляду** України, інші органи державної виконавчої влади, на які покладено контроль за якістю ... послуг, призначені для споживачів, ... а також **суд**.

Стаття 7. Обов'язки та відповідальність посадових осіб, органів державної виконавчої влади, які здійснюють захист прав споживачів

Посадові особи органів державної виконавчої влади, які здійснюють захист прав споживачів, **зобов'язані** суворо **додержувати законодавства** України, а також **прав громадян, ... організацій**, які охороняються законом. ... За невиконання або неналежне виконання посадовими особами своїх обов'язків вони притягуються **до відповідальності** згідно із чинним законодавством.

Стаття 12. Право споживача на належну якість ... послуг

Споживач має право вимагати від ... виконавця, щоб якість ... наданої послуги відповідала вимогам нормативних документів, ... а також інформації про ... послугу, яка надається виконавцем.

2. ... реалізація інтересів споживачів у встановленні вимог до якості ... послуг забезпечується правом **участі об'єднань споживачів** у розробці нормативних документів згідно з чинним законодавством.

... виконавець зобов'язаний надати споживачу ... **послугу**, яка за якістю **відповідає вимогам нормативних документів**, умовам **договору**, а також **інформації** про ... послугу, яка поширюється ... виконавцем.

Стаття 18. *Право споживача на інформацію про ... послуги*

1. Споживач **має право** на отримання необхідної, доступної та вірогідної інформації про ... послуги, яка забезпечує можливість їх компетентного вибору.

Стаття 19. *Права споживача у сфері ... інших видів обслуговування*

1. За усіма громадянами **у рівній мірі визнається право** на задоволення їх потреб у сфері ... **інших видів** обслуговування. Встановлення яких-небудь переваг, прямих або непрямих **обмежень прав споживачів не допускається**, крім випадків, передбачених законодавчими актами.

Стаття 25. *Громадські організації споживачів (об'єднання споживачів)*

З метою **захисту своїх законних прав та інтересів** громадяни мають право об'єднуватися на добровільних засадах у громадські організації споживачів (об'єднання споживачів).

Об'єднання споживачів є громадськими організаціями, які здійснюють свою діяльність згідно з **Законом України "Про об'єднання громадян"**.

Держава підтримує діяльність об'єднань споживачів.

Стаття 26. *Права громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів)*

Об'єднання споживачів мають право:

вивчати споживчі властивості продукції, попит на неї, проводити опитування населення для виявлення громадської думки про якість ... товарів та ціни на них;

здійснювати експертизу ... послуг;

отримувати від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування інформацію, яка необхідна для реалізації своїх цілей і завдань;

сприяти державним органам у здійсненні контролю за якістю ... послуг ...;

вносити пропозиції щодо розробки нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості ... послуг;

представляти та захищати інтереси споживачів в органах державної влади і управління і місцевого самоврядування згідно із законодавством;

вносити в органи державного управління і господарюючим суб'єктам пропозиції про заходи з підвищення якості ... послуг ...;

звертатися із позовом до суду про визнання дій виконавця протиправними по відношенню до невизначеного кола споживачів і припинення цих дій.

згідно із законодавством захищати у судовому порядку права споживачів, які не є членами громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів);

інформувати громадськість про права споживачів;

сприяти розвитку міжнародного співробітництва в області захисту прав та інтересів споживачів.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ”

(від 24.02.1994 № 40040-ХІІ із змінами і доповненнями, внесеними Законами України до 14.12.1999)

Стаття 1. *Визначення основних термінів і понять*

... **санітарне і епідемічне благополуччя населення** – оптимальні умови життєдіяльності, які забезпечують низький рівень захворюваності, відсутність шкідливого впливу на здоров'я населення факторів оточуючого середовища, а також умов для виникнення і поширення інфекційних захворювань ...

Стаття 4. *Права громадян*

Громадяни мають право на:

... **участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі** проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, **внесення пропозицій** з цих питань у відповідні органи ...

Стаття 6. *Права підприємств, установ та організацій*

Підприємства, установи та **організації** мають право на:

отримання від органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, а також відповідних органів і установ охорони здоров'я **інформації** про стан здоров'я населення, санітарну та епідемічну ситуацію, законодавчі, нормативні акти з питань забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та санітарних норм; ...

Стаття 8. *Захист прав громадян, підприємств, установ та організацій*

Рішення і дії посадових осіб органів державної виконавчої влади, місцевого і регіонального самоврядування, а також громадян, якими порушені права, ... організацій або громадян з питань забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, можуть бути **оскаржені** у місячний термін відповідному головному державному санітарному лікарю або до суду.

Стаття 12. *Проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи*

... До проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи можуть залучатися за їх згодою спеціалісти наукових, проектно-конструкторських, інших установ і організацій незалежно від їхнього підпорядкування, **представники громадськості**, експерти міжнародних організацій.

... Перелік ... **організацій**, ... які можуть залучатися до проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи, **встановлюється головним державним санітарним лікарем України**.

Стаття 21. *Гігієнічне навчання та виховання громадян*

... **Органи** державної виконавчої **влади**, місцевого і регіонального самоврядування, підприємства, установи і організації зобов'язані брати участь і створювати умови для гігієнічного **навчання і виховання** громадян, пропаганди здорового способу життя.

**ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
“ПРО ІНДЕКСАЦІЮ ГРОШОВИХ ДОХОДІВ НАСЕЛЕННЯ”**

(від 06.02.2003 № 491-IV)

Стаття 11. *Участь громадськості в роботі по підготовці проведення індексації грошових доходів населення*

Представники **професійних спілок** та їх об'єднань, жіночих, молодіжних, ветеранських організацій та **громадських організацій** споживачів беруть участь у спостереженнях за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, та у спостереженнях за зміною рівнів заробітної плати працівників галузей народного господарства.

Порядок участі представників громадських організацій у зазначених спостереженнях визначається **Кабінетом Міністрів України**.

Стаття 12. *Громадські експертні ради з питань індексації*

При Кабінеті Міністрів України, при обласних державних адміністраціях, при виконавчих органах міських рад міст Києва та Севастополя за участю однакової кількості представників відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і громадських організацій, зазначених у статті 11 цього Закону, створюються **громадські експертні ради з питань індексації із статусом дорадчих органів**.

Члени громадських експертних рад з питань індексації працюють на громадських засадах.

Матеріальне та організаційно-технічне забезпечення експертних рад з питань індексації здійснюється за рахунок того органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, при якому вони створені.

Громадські експертні ради з питань індексації **розглядають**:

- щомісячні звіти органів виконавчої влади в галузі статистики про результати спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги та за зміною рівнів заробітної плати працівників галузей народного господарства;

- інформацію про результати участі представників громадських організацій у спостереженнях за зміною цін і тарифів на товари та послуги та у спостереженнях за зміною рівнів заробітної плати працівників галузей народного господарства.

Громадські експертні ради з питань індексації мають право **отримувати в органах виконавчої влади інформацію** щодо рівнів цін і заробітної плати. **На вимогу пред-**

ставників громадськості громадськими експертними радами проводиться експертиза результатів спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги і проведення додаткових спостережень із залученням **незалежних фахівців**. Висновки такої експертизи є **обов'язковими** для розгляду спеціально уповноваженим органом виконавчої влади в галузі статистики під час визначення індексу споживчих цін.

Стаття 14. *Контроль за додержанням законодавства про індексацію грошових доходів населення*

Контроль за додержанням законодавства про індексацію грошових доходів населення здійснюється відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

ВОДНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ

від 06.06.1995 № 213/95-ВР (ВВР) 1995, N 24, ст.189)

Стаття 11. *Участь громадян та їх об'єднань*, інших громадських формувань у здійсненні заходів щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів

Громадяни та їх об'єднання, інші громадські формування у встановленому порядку мають право:

1) брати участь у розгляді місцевими Радами народних депутатів та іншими державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

2) за погодженням з місцевими Радами народних депутатів та іншими державними органами виконувати роботи по використанню і охороні вод та відтворенню водних ресурсів за власні кошти та за добровільною **участью членів об'єднань громадян**;

3) **брати участь** у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів перевірок виконання водокористувачами водоохоронних правил і заходів та вносити пропозиції з цих питань;

4) проводити **громадську екологічну експертизу**, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення щодо розміщення, проектування та будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод, у порядку, що визначається законодавством;

5) здійснювати **громадський контроль** за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

6) одержувати у встановленому порядку інформацію про стан водних об'єктів, джерела забруднення та використання вод, про плани і заходи щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;

7) **подавати до суду позови** про відшкодування збитків, заподіяних державі і громадянам внаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод;

8) здійснювати інші функції щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів відповідно до законодавства.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ”

(від 11.07.2001 № 2625-III)

Стаття 27. *Гарантії діяльності органу самоорганізації населення*

1. Органи місцевого самоврядування **сприяють** здійсненню органами самоорганізації населення їхніх повноважень і координують їх діяльність.

2. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом.

3. Члени органу самоорганізації населення мають право **брати участь** у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ”

(від 09.04.1999 № 586- XIV)

Стаття 2. *Основні завдання місцевих державних адміністрацій*

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

2) законність і правопорядок, **додержання прав і свобод громадян;**

Стаття 3. *Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій*

Місцеві державні адміністрації діють на **засадах:**

відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;

верховенства права;

законності;

пріоритетності прав людини;

гласності...

Стаття 13. *Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями*

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

1) **забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;**

Стаття 22. *Повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді*

Місцева державна адміністрація:

9) **сприяє роботі** творчих спілок, національно-культурних товариств, фондів, асоціацій, жіночих, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій.

Стаття 28. Права місцевих державних адміністрацій

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації **мають право:**

2) **залучати** вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;

3) **одержувати** відповідну статистичну інформацію та інші дані від ... політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

Стаття 37. Відносини місцевих державних адміністрацій з об'єднаннями громадян

Місцеві державні адміністрації **взаємодіють** з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, **сприяють виконанню статутних завдань** та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян.

Політичні партії, громадські, релігійні організації, професійні спілки та їх об'єднання можуть **вносити пропозиції** з питань їх діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій. У цих випадках представники зазначених організацій мають право **бути присутніми** під час розгляду внесених ними питань, **давати необхідні пояснення**.

Стаття 38. Відносини місцевих державних адміністрацій з громадянами

Місцеві державні адміністрації **забезпечують додержання прав і свобод громадян**.

Стаття 39. Повноваження голів місцевих державних адміністрацій

Голови місцевих державних адміністрацій:

8) **регулярно інформують населення** про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію;

9) **утворюють** для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій **консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи**, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад...

ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ”

(від 11.09.2003 № 1160-IV)

Стаття 4. Принципи державної регуляторної політики

Принципами державної регуляторної політики є:

- прозорість та врахування громадської думки;
- відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднаних дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності;

Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи

— обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями;

— обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Стаття 5. Забезпечення здійснення державної регуляторної політики

Забезпечення здійснення державної регуляторної політики вклучає:

оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

Стаття 6. Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики

Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також **консультативно-дорадчі органи**, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, **мають право:**

— **подавати** до регуляторних органів **пропозиції** про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду...

— у випадках, передбачених законодавством, **брати участь у розробці** проектів регуляторних актів;

— **подавати зауваження та пропозиції** щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

— **бути залученими** регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

— **самостійно готувати** аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

— **одержувати** від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Стаття 9. Оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій

Кожен проект регуляторного акта оприлюднюється **з метою одержання зауважень і пропозицій від** фізичних та юридичних осіб, **їх об'єднань**.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення *громадських слухань* та будь-яких інших форм *відкритих обговорень* цього проекту регуляторного акта.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УМОВ ДЛЯ БІЛЬШ ШИРОКОЇ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

(від 31.07.2004 № 854/2004)

1. **Визнати** створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на *участь в управлінні державними справами*, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації *пріоритетними завданнями* Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

3. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським *державним адміністраціям*:

— ужити заходів, спрямованих на розвиток партнерських відносин та *поглиблення співробітництва* між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, забезпечення *всебічної підтримки* суспільно значущих громадських ініціатив;

— активізувати проведення з використанням засобів масової інформації *діалогу* керівників органів виконавчої влади з громадськістю, передбачивши, зокрема, *обговорення проектів найважливіших рішень* та роз'яснення прийнятих органами державної влади рішень з представниками соціальних груп, права і законні інтереси яких вони зачіпають;

— передбачати в установленому порядку щороку під час розроблення проекту Державного бюджету України та місцевих бюджетів кошти на *фінансування заходів*, пов'язаних із залученням громадян та їх об'єднань до формування та реалізації державної політики, проведенням з метою вивчення громадської думки відповідних *соціологічних і наукових досліджень, моніторингу засобів масової інформації*;

— *активізувати роботу* комісій, робочих груп та інших *консультативних і дорадчих органів*, утворених органами виконавчої влади, забезпечити більш широке залучення громадськості до такої роботи.

4. *Міністерству освіти і науки* України, Головному управлінню державної служби України разом із міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади, Національної академією державного управління при Президентові України *забезпечити у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців* за напрямом “Державне управління” *більш глибоке вивчення* сучасних комунікативних технологій, *методів залу-*

чення громадськості до участі у формуванні та реалізації державної політики, аналізу громадської думки та проведення моніторингу засобів масової інформації.

5. Державному комітету телебачення і радіомовлення України із залученням Національної академії державного управління при Президентові України з метою повнішого врахування громадської думки у процесі формування та реалізації державної політики розробити у місячний строк рекомендації для центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо **порядку опрацювання пропозицій**, висвітлюваних у засобах масової інформації, а також **одержаних під час проведення консультацій з громадськістю**.

6. **Рекомендувати органам місцевого самоврядування** вжити додаткових заходів для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення.

РЕГЛАМЕНТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

(затв. пост. КМУ від 18 липня 2007 р. № 950)

Глава 2. Процедура підготовки актів

Параграф 48. Загальні вимоги

3. Проекти регуляторних актів Кабінету Міністрів готуються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України **“Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”** та відповідно до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. N 308.

Параграф 59. Громадське обговорення

1. Головний розробник організовує **громадське обговорення** проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення, стосуються прав та обов'язків громадян.

2. **Громадське обговорення** проектів актів Кабінету Міністрів здійснюється згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378.

Глава 2. Відносини з громадськістю

Параграф 175. Інформування

1. Кабінет Міністрів **створює умови для здійснення громадського контролю** за діяльністю органів виконавчої влади шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою діяльність у засобах масової інформації на **Єдиному веб-порталі** органів виконавчої влади, проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики.

2. Кабінет Міністрів з питань, що належать до його компетенції, забезпечує **надання об'єднанням громадян інформації**, необхідної для досягнення їх цілей і виконання відповідних завдань.

Параграф 176. Консультації

Кабінет Міністрів забезпечує **проведення консультацій з громадськістю** з питань формування та реалізації державної політики за процедурами, визначеними параграфом 59 цього Регламенту.

Параграф 177. Розгляд пропозицій (звернень)

1. **Пропозиції (звернення) об'єднань громадян**, адресовані Кабінетові Міністрів, Прем'єр-міністрові, Першому віце-прем'єр-міністрові, Віце-прем'єр-міністрові з питань, що належать до повноважень Кабінету Міністрів, розглядаються за процедурою, визначеною пунктами 6 і 7 параграфом 12 цього Регламенту.

2. Про результати розгляду пропозицій (звернень) **об'єднанням громадян повідомляє** у місячний строк Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри або уповноважена ними посадова особа.

3. Пропозиції (звернення) об'єднань громадян, що стосуються питання, вирішення якого не належить до повноважень Кабінету Міністрів, надсилаються за належністю відповідному органу чи посадовій особі у порядку, встановленому пунктом 9 параграфу 12 цього Регламенту, про що повідомляється об'єднанням громадян.

Параграф 178. Громадська рада

Для забезпечення співпраці з громадськістю при Кабінеті Міністрів **утворюється Громадська рада**, порядок утворення та діяльності якої визначається Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378.

Параграф 179. Задоволення інформаційного запиту

1. **Інформаційний запит об'єднання громадян** щодо доступу до офіційних документів, запит щодо надання письмової або усної інформації про діяльність Кабінету Міністрів, що надійшов до Кабінету Міністрів, Секретаріат Кабінету Міністрів **вивчає на предмет можливості його задоволення**.

2. За результатами вивчення запиту Секретаріат Кабінету Міністрів **задовольняє** його або протягом 10 днів повідомляє об'єднанню громадян, що запит буде задоволено протягом місяця чи запит не може бути задоволено з обґрунтуванням причини.

3. Інформація з окремих питань діяльності Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів на запит об'єднання громадян **доводиться до їх відомо** зазначеними посадовими особами письмово, усно, по телефону **чи шляхом публічного виступу**.

**ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ ЧЕРЕЗ
МЕХАНІЗМ ГРОМАДСЬКИХ РАД:
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ**

С. Панцир, А. Круттик

Підписано до друку ***. Формат 60x84/16.
Папір офсетний № 1. Ум. друк. арк. 54.
Гарнітура Petersburg. Наклад *** примірників. Зам. ***.

ТОВ "Агентство "Україна"
01034, вул. Гончара, 55, оф.60.