

Сімонян Анна Врамівна

Громадські ради у політичному процесі сучасної України

УДК 323.21+328.181]:352.075.1(477)(045)
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2018-2-65-71>

Сімонян Анна Врамівна
аспірант кафедри політології
та міжнародних відносин
Східноукраїнського національного
університету
імені Володимира Даля
проспект Центральний 59-а,
м. Сєвєродонецьк, Україна

У статті визначені поняття та мета, констатується завдання, склад та роль громадських рад у процесі прийняття політичних рішень, розглянуто розвиток нормативно-правової основи їхнього функціонування в Україні. Також проведено аналіз функціонування громадських рад, шляхом емпіричного дослідження описано процедуру їхнього формування та доведено необхідність підвищення ефективності цього консультативно-дорадчого органу.

Актуальність вибраної теми зумовлена тим, що в сучасному українському суспільстві важливими є вплив суспільної думки на конкретні політичні, економічні та соціальні процеси та взаємодія громадськості та держави, зокрема, у формі громадського контролю, що здійснюється громадськими організаціями, трудовими колективами, органами громадської самодіяльності та населенням.

Основна мета громадських рад, згідно з законодавством, полягає у сприянні врахуванню громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Однак у ЗМІ представники інститутів громадянського суспільства систематично висловлюють занепокоєння щодо легальності та прозорості формування громадських рад. Зокрема, антикорупційними організаціями були помічені випадки хабарництва, змови у процесі підготовки до установчих зборів для формування громадської ради та під час самих установчих зборів. З огляду на це, автором цієї статті були проведені експериментальні дослідження, в результаті яких була виявлена роль громадських рад у політичному процесі України та виокремлені основні принципи формування громадських рад.

Мета роботи полягає у визначенні впливу громадських ради на політичний процес та методів їхнього формування.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких дослідницьких завдань:

- провести аналіз функціонування громадських рад;
- визначити завдання та основні проблеми в діяльності громадських рад;
- виявити механізми формування громадських рад.

З огляду на це, були проведені теоретичні та емпіричні дослідження, в результаті яких була виявлена роль громадських рад у політичному процесі України та виокремлені основні принципи формування громадських рад.

Ключові слова: громадська організація, політичний процес, органи державної влади, громадська рада, місцеве самоврядування, громадські слухання, громадський контроль.

Вступ. Актуальність теми наукової роботи зумовлена тим, що громадянське суспільство показало позитивну динаміку зросту і в сучасних умовах його інститутам належить значна роль у формуванні державної політики. Громадські ради як інституціолізована форма політичної участі стають дієвим чинником розвитку інститутів громадянського суспільства, сприяють реалізації законних інтересів громадян та створюють умови для незалежного громадського контролю над законотворчою діяльністю органів державної влади.

Однак ставлення до громадських рад в Україні є неоднозначним: одні називають їх чинником становлення громадянського суспільства, інші – «кишеньковими організаціями», загрозою для державної політики. Неодностайним є і підхід науковців до розуміння ролі, що відіграють громадські ради у політичних процесах, їхнього місця у політичній системі. Можемо також констатувати низький рівень інформованості громадян України про існування та діяльність громадських рад, що і породжує міфи навколо громадського сектору [1, с. 36]. Таким чином, є необхідність виправлення деформованого уявлення про українські громадські ради, що можна

зробити лише за умови проведення детального аналізу їхньої діяльності. Для вітчизняної політичної науки важливо з'ясувати реальні та перспективні можливості громадських рад у сучасній політичній системі, дослідити вплив, який вони здійснюють на політичні процеси та механізми їх формування.

У сучасному науковому дискурсі питання функціонування громадських рад досліджують Т. Андрійчук, О. Бабінова, В. Биковець, Т. Березовець, К. Вінцункевич, А. Дідух, П. Манжола, Г. Щедрова. Також громадським радам при центральних органах державної влади присвячені наукові праці Ю. Шайгородського, Т. Андрійчука, А. Дідуха, А. Мішина, К. Меркотана, Н. Романова, О. Ярошенка.

Мета та завдання. Мета роботи полягає у визначенні впливу громадських ради на політичний процес та методів їхнього формування.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких дослідницьких завдань:

- провести аналіз функціонування громадських рад;
- визначити завдання та основні проблеми в діяльності громадських рад;

– виявити механізми формування громадських рад.

Методи дослідження. З метою виконання поставлених завдань в основу дослідження були покладені теоретичні та емпіричні дослідження. В результаті інституційного аналізу та аналізу соціологічних досліджень були визначені основні проблеми функціонування громадських рад. Спостереження, вибіркове дослідження та експеримент використовувалися для виявлення ролі громадських рад у політичному процесі України та виокремлення основних принципів їхнього формування [6].

Результати. Констатовано, що громадські ради – це консультативно-дорадчий орган, завданням якого є доведення до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ставлення, погляду щодо тих чи інших політичних процесів, та засіб впливу інститутів громадянського суспільства на владу задля суспільної користі. Також громадські ради – це органи, що утворюються для погодженого вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади [2].

Правовою основою утворення та діяльності таких органів є Конституція України, Постанова Кабінету Міністрів України, від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики» [1, с. 36]. Статус консультативно-дорадчого органу, повноваження, основні напрями та форми діяльності визначаються положенням про конкретний орган чи спеціальним актом відповідного державного органу – постановою, розпорядженням, наказом тощо. Варто зазначити, що надання права на утворення консультативно-дорадчих органів центральними органами виконавчої влади передбачається відповідним положенням про центральні органи виконавчої влади [2].

Метою діяльності консультативно-дорадчих органів є організація виконання актів органів виконавчої влади; координація діяльності суб'єктів із питань, вирішення яких входить до їх компетенції; виконання конкретних доручень і завдань від органу виконавчої влади [3].

Основними завданнями Громадських рад є:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади України;
- сприяння врахуванню органом державної влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики в питаннях компетенції конкретного державного органу;

– співпраця з органом державної влади у підготовці та проведенні громадських слухань із питань, що належать до його компетенції;

– підготовка пропозицій до проектів нормативно-правових актів із питань формування державної політики, розробником яких є центральний орган державної влади [2].

Основна проблема функціонування громадських рад полягає у низькій активності громадян, про це свідчать дані соціологічних досліджень. За даними опитування «Ким ми себе вважаємо і хто ми є?», проведеного Міжнародним фондом «Відродження» разом із Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, фіксується розрив у питанні контролю влади громадянами. 44% опитаних вважають, що така участь зростає, проте особисто лише 16% респондентів готові контролювати владу. За даними цього опитування, 43% вважають, що готовність громадян до участі у політичному житті зростає у суспільстві, а особисто – 12% вбачають у собі таку готовність, 19%, навпаки, вважають, що вона знизилась [3].

Таку ж негативну динаміку демонструє дослідження Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), яке визначає головною проблемою, що гальмує розвиток громадянського суспільства, пасивність та патерналізм громадян на місцях (ці показники коливаються від 75% до 87%) [5, с. 344]. При тому, що кількість людей, які готові впливати на місцеву владу, за даними Міжнародного республіканського інституту, дорівнює приблизно 42% [8].

Отже, можна зробити висновок, що хоча у респондентів утворилося оптимістичне уявлення про суспільство та його активність, але суспільство повною мірою ще не готове об'єднуватися та впливати на державну політику. З іншого боку, держава визначає необхідність підвищити присутність інститутів громадянського суспільства у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідно, Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. [4].

З огляду на це, розглянемо склад громадських рад. Громадські ради викликали інтерес абсолютно різних інститутів громадянського суспільства: від «традиційних» громадських організацій (зокрема сервісних, молодіжних, правозахисних, екологічних, моніторингових) до бізнесових асоціацій, релігійних організацій, профспілок та навіть недержавних пенсійних фондів.

Згідно з даними, які були надані Кабінетом Міністрів України відповіддю на запит, на рівні центрального органу виконавчої влади 39% членів громадських рад складають представники громадських організацій, 32% – професійних й бізнесових асоціацій (до 54% на рівні централь-

ного органу виконавчої влади – не міністерств), 7% – благодійних організацій. На рівні облдержадміністрацій представниками громадських організацій є 67% членів громадських рад, представниками благодійних організацій та професійних спілок – по 9%. Таким чином, різні сектори громадянського суспільства вперше зійшлися на єдиному діалоговому майданчику і почали процес вироблення спільних позицій.

Для дослідження ролі громадських рад у політичних процесах України, було проаналізовано інформацію 80 органів виконавчої влади (16 міністерств, 40 інших центральних органів виконавчої влади, 23 обласних і Київської міської держадміністрацій) про їхню взаємодію протягом II кварталу 2016 р. з громадськими радами.

Відповідно до пункту 8 Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів 3 листопада 2010 р. № 996, та підпункту 5 пункту 5 Типового положення, орган виконавчої влади має обов'язково надавати громадській раді проекти нормативно-правових актів, щодо яких проводяться консультації з громадськістю, та матеріали до них [2].

Водночас, згідно з наданою Кабінетом Міністрів України інформацією, протягом II кварталу 2016 р. проекти нормативно-правових актів громадським радам надали для обговорення лише 40 органів виконавчої влади:

- по 10 і більше проектів нормативно-правових надали 7 органів виконавчої влади (Міністерство фінансів України (11), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (11), Міністерство інфраструктури (10), Державна фіскальна служба (10), Вінницька (20), Львівська (14) обласні та Київська міська (16) державні адміністрації України);

- по 3–9 проектів нормативно-правових актів надали 14 органів виконавчої влади (Міністерство молоді та спорту, Полтавська обласна державна адміністрація, Державна авіаційна служба, Чернігівська, Івано-Франківська, Рівненська, Херсонська обласні державні адміністрації, Міністерство освіти і науки, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Міністерства оборони, Міністерство соціальної політики, Державна служба з питань праці, Міністерство культури, Державна служба геології та надр України);

- по 1–2 проекти нормативно-правових актів надали 19 органів виконавчої влади.

Констатовано, що 35 органів виконавчої влади (у тому числі ті, в яких протягом звітнього періоду проходили установчі збори з формування громадської ради) не надали громадській раді

для розгляду жодного проекту нормативно-правового акта протягом II кварталу 2016 р.

Крім того, виявлено, що не розглянули жодного проекту нормативно-правового акта на своїх засіданнях громадські ради при Міністерстві екології та природних ресурсів, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерстві юстиції, Державній авіаційній службі, Державній архівній службі, Державній фіскальній службі, Національній державній службі з питань державної служби, Київській, Кіровоградській, Львівській, Полтавській, Херсонській, Черкаській, Чернігівській обласній, Київській міській державних адміністраціях, хоча відповідні органи виконавчої влади надавали їм проекти таких актів.

Таким чином, спираючись на дані, аналізуючи кількість ініціатив, які просуються громадськими радами, можна зробити висновок, що третина громадських рад або не виконують свою основну, консультативно-дорадчу функцію (зокрема, підготовку пропозицій до проектів нормативно-правових актів із питань формування державної політики), або виконують її частково.

З огляду на аналіз ініціатив, які просуються громадськими радами, визначено, що громадські ради мають змогу долучитися до політичного процесу та вплинути на характер його протікання на таких стадіях:

1. первинна стадія (розробка нормативно-правового документа, підготовка та ініціювання);
2. пасивна стадія – стадія громадського обговорення, взаємодія між основними елементами політичної системи;
3. оцінююча стадія (протест, оскарження, підтримка, контроль за виконанням).

При цьому, як і громадські ради в європейських країнах та, зокрема, Європейській Комісії, основними механізмами впливу громадських рад України на політичний процес залишається механізм контролюючий, механізм ініціювання або розробки пропозицій, а також механізм блокування [7].

Для аналізу механізмів формування громадських рад в 2016 р. проведено нами емпіричне дослідження – включене спостереження під час формування громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон). Процедура включеного спостереження складалася з етапів: постановка проблеми, безпосередня участь у діяльності об'єкта дослідження, участь у формуванні об'єкта дослідження. В результаті проведення емпіричних досліджень у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, спостережено такі процедури, коротко описані в таблиці 1.

Таблиця 1

Хронологія формування громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в 2016 р.

Період	Процедура формування громадської ради згідно з Постановою № 996
За 60 днів до установчих зборів	Утворюється ініціативна група, починається прийом заяв для участі в установчих зборах
За 55 днів до установчих зборів	Державний орган оприлюднює склад ініціативної групи
За 30 днів до установчих зборів	Припиняється приймання заяв для участі в установчих зборах
За 15 днів до установчих зборів	У разі виявлення невідповідності документів, поданих інститутом громадянського суспільства, ініціативна група інформує про це інститут громадянського суспільства з пропозицією щодо їх усунення (протягом 7 днів)
За 7 днів до установчих зборів	Ініціативна група складає список учасників установчих зборів
За 3 дні до установчих зборів	Оприлюднення списку учасників установчих зборів на сайті державного органу
День проведення установчих зборів	Склад громадської ради формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за осіб, які особисто присутні на установчих зборах та кандидатури яких внесені інститутами громадянського суспільства. Кількісний склад громадської ради визначається установчими зборами та не може становити більш як 35 осіб

Більш детально опишемо внутрішні процеси та фактичну процедуру формування громадської ради при Мінрегіоні:

1. Під час появи повідомлення про створення ініціативної групи з підготовки установчих зборів Громадської ради при Мінрегіоні виявлено, що лобісти, які мали на меті здобути більшість місць у складі громадської ради вже на цьому етапі консолідуються з представниками різних громадських організацій (таку групу назвемо «коаліція»), які мають увійти до складу ініціативної групи та готують підґрунтя для здобуття більшості в громадській раді. Інститут громадянського суспільства, який делегує свого представника до складу громадської ради, згідно цієї схеми, має домовитися із 3 до 5 громадськими організаціями, сфера яких відповідає діяльності органу державної влади.

2. Перше засідання ініціативної групи з підготовки установчих зборів для формування Громадської ради при Мінрегіоні проходить за участю представників кількох «коаліцій», які складають більшість ініціативної групи.

3. Під час голосування за секретаря та голову ініціативної групи та визначення дати, часу, місця, порядку проведення установчих зборів, порядку подання заяв для участі в установчих зборах група інтересів голосує за визначеного голову та секретаря ініціативної групи. Їх роль у цьому процесі – підписувати стратегічно важливі протоколи.

4. На другому та третьому засіданні ініціативної групи, групи інтересів, які зацікавлені у створенні більшості в громадській раді, так звана «коаліція» використовує прогалини в законодавстві для усунення делегованих представників від громадських організацій, які не входять в коаліцію, зокрема:

– використовуючи пункт 6 Постанови КМУ № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», ініціативна група виключає до 10% кандидатів до складу громадської ради;

– посилаючись на невідповідність документів (відсутність одного з документів або надання неповної інформації), ініціативна група проявляє лояльність до організацій, які входять до «коаліції», та прискіпливість до решти кандидатів.

У разі невідповідності документів громадським організаціям пропонується їх усунути протягом 7 днів, деякі громадські ради не встигають це зробити, таким чином, вони не потрапляють до списку кандидатів.

5. Аналіз списку кандидатів до складу громадської ради та списку тих, кому відмовлено в участі із зазначенням підстави для відмови, який був опублікований на сайті органу державної влади, показав, що до громадської ради при Мінрегіоні подали документи більше 214 організацій. В установчих зборах узяли участь лише 187, тобто 12,6% громадських організацій отримали відмову і не брали участь в установчих зборах. Така тенденція простежується в більшості громадських рад при центральних органах державної влади.

Констатовано, що на цьому етапі «коаліція» розподіляє ролі та зони відповідальності: лічильна комісія, голова установчих зборів, секретар установчих зборів, особа, яка пропонуватиме кандидатів. Також на цьому етапі готуються списки для голосування, в яких вказані 35 кандидатів до складу громадської ради, які входять в одну з «коаліцій».

6. На установчих зборах було виявлено, що кілька «коаліцій», які мають на меті увійти більшістю до складу громадської ради, голосують за завчасно підготовленими списками.

Дані включеного спостереження показали, що за результатами рейтингового голосування до складу громадської ради увійшли 35 представників від інститутів громадянського суспільства. 33 члена створеної ради входили в одну з коаліцій, що становить 94,3% від всього складу. Решта, тобто 5,6% (2 людини), склали так звану «внутрішню опозицію».

Висновки. Таким чином, провівши аналіз функціонування громадських рад, спираючись на кількість ініціатив, які ними просуються, доведено, що третина рад або не виконують свою основну консультативно-дорадчу функцію (зокрема, підготовку пропозицій до проектів нормативно-правових актів із питань формування державної політики), або виконують її частково.

У рамках наукового дослідження виявлені основні механізми впливу громадських рад на політичний процес, а саме: механізм контролю, механізм ініціювання або розробки пропозицій, а також механізм блокування. В результаті проведення емпіричних досліджень (включене спостереження) для виявлення механізмів формування громадських рад ми зробили висновок, що до складу громадської ради потрапляють групи інтересів, які попередньо шляхом змови утворюють так звану «коаліцію».

Отже, громадські ради, які мали стати ще одним механізмом для висловлення думки громадськості владним органам, не виконують свого основного призначення, вони ще не стали засобом вироблення стратегічних політичних рішень та, за певними винятками, не відіграють помітної ролі у політичних процесах нашої держави.

Однак, незважаючи на недостатню ефективність громадських рад, предметом для подальшого дослідження можуть стати питання вироблення пропозицій та механізмів підвищення їхньої ефективності, методи створення прозорих умов формування та розширення напрямків діяльності громадських рад та залучення різних секторів громадянського суспільства до процесу вироблення спільних позицій та політичних рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вінцукевич К.В. Механізми співпраці громадських організацій з органами державної влади. Трибуна. 2009. № 3/4. С. 34–36.
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
3. Як змінюється суспільство Нової України? / Громадський порядок денний для Нової України. 2016. URL: <https://www.slideshare.net/UAR reforms/ss-57055855>.
4. Руденко А.Ф. Основні форми та напрями взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні / Національний інститут стратегічних досліджень. 2017. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko_region-0c8fe.pdf.
5. Щедрова Г.П. Самоорганізація громадянського суспільства: теоретичні засади і практичні реалії. Гілея: науковий вісник. 2016. № 114. С. 341–345.
6. Box-Steffensmeier J. Political Science Methodology / J. Box-Steffensmeier, H. Brady, D. Collier. Online Publication Date. 2008. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199286546.001.0001/oxfordhb-9780199286546-e-1>.
7. The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership / The European Commission. URL: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/intro_en.htm
8. Ukrainian Municipal Survey. March 2-20, 2015 / International Republican Institute, 2015. 167 p. URL: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf

REFERENCES:

1. Vintsukevych K.V. (2009). Mekhanizmy spivpratsi hromadskykh orhanizatsii z orhanamy derzhavnoi vlady Kyiv [Mechanisms of cooperation of public organizations with state authorities]. Trybuna, no. 3/4, pp. 36.
2. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 996 (2010). [The resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine about ensuring public participation in the formation and implementation of state policy no. 996]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
3. Yak zminiuietsia suspilstvo Novoi Ukrainy? (2016). [How does the society of New Ukraine change?]. Hromadskyi poriadok dennyi dlia Novoi Ukrainy. URL: <https://www.slideshare.net/UAR reforms/ss-57055855>.
4. Rudenko A.F. (2017) Osnovni formy ta napriamy vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady z orhanizatsiiami hromadianskoho suspilstva v Ukraini na rehionalnomu rivni [The main forms of interaction between the authority of the state and civil society in Ukraine at the regional level]. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko_region-0c8fe.pdf.
5. Shchedrova H.P. (2016). Samoorganizatsiia hromadianskoho suspilstva: teoretychni zasady i praktychni realii [Self-organization of civil society: theoretical foundations and practical realities]. Hileia: naukovi visnyk. no. 114, pp. 341–345.
6. Box-Steffensmeier J. (2009). Political Science Methodology. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199286546.001.0001/oxfordhb-9780199286546-e-1>.
7. The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership The European Commission. (2018). URL: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/intro_en.htm.
8. Ukrainian Municipal Survey. (2015). International Republican Institute, URL: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf.

Public councils in the political process of modern Ukraine

Simonian Anna Vramivna

Postgraduate Student at the Department
of Political Science and International
Relations
of Volodymyr Dahl East Ukrainian
National University
pr. Central 59-a, Severodonetsk,
Ukraine

The analysis in the article is conditioned by the fact that the influence of public opinion on specific political, economic and social processes as well as interaction between civic society and state is crucially important in modern Ukraine. Particularly, in the form of public control which is carried out by public organizations, labor collectives, public initiatives and other stakeholders.

This was revealed as the attitude to public councils in Ukraine is ambiguous: some call them the factor of civil society in Ukraine, others — «pocket organizations», a threat to public policy. The scholars' approach of understanding the role-played by public councils is laid in the political processes and their place in the political system, which is uneven as well. We can also state that the low level of citizen's awareness on the existence and functioning of public councils also generates myths among civic sector in this regard.

Thus, there is a need in correction of the deformed idea of the Ukrainian public councils, which can be primarily done by conducting a detailed analysis of their activities.

Taking into account these facts, the concepts, goals, tasks, composition and role of public councils in the political decision-making process as well as development of legal framework for their functioning in Ukraine are defined in this article. An analysis on the functioning of public councils has been carried out and the formation process of public councils and mechanisms of its establishment have been described by using empirical research. Also, this article proves the need of increasing the efficiency of public councils.

Considering the above-mentioned information, the role played by public councils in the political process of modern Ukraine requires further study.

Key words: public organization, political process, public authorities, public advisory councils, local self-government, public hearing, public control.