



РАДА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

ГРОМАДСЬКІ РАДИ В УКРАЇНІ: ЧИ СТВОРЕНИЙ  
ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ СУСПІЛЬНОГО  
КОНТРОЛЮ?



## Аналітична доповідь

# ГРОМАДСЬКІ РАДИ В УКРАЇНІ: ЧИ СТВОРЕНИЙ ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ?

*Аналітична доповідь підготовлена Радою економічної безпеки України спільно з Комісією з питань моніторингу законодавства та нормотворчої роботи Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України.*

### **Автори:**

***Ігор Жданов**, канд. політ. наук, старший експерт Ради економічної безпеки України, член Громадської ради при Міністерства закордонних справ України, керівник проєкту Інформаційна оборона Фонду «Відкрита політика», міністр молоді і спорту України (2014-2019) (координатор авторського колективу)*

***Анастасія Шуба**, голова Комісії з питань моніторингу законодавства та нормотворчої роботи Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України*

***Богдана Марченко**, молодша експертка Ради економічної безпеки України*

***Богдана Черняк**, молодша експертка Ради економічної безпеки України*

### *Рецензенти:*

***Андрій Супрун**, співзасновник Ради економічної безпеки України, член Координаційної ради*

***Віктор Прудковських**, секретар Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України*

## ВСТУП / EXECUTIVE SUMMARY

Україна, напружуючи усі свої сили та ресурси, залучаючи допомогу західних союзників, протистоїть тоталітарній Росії, яка розв'язала широкомасштабну агресивну війну проти нашої країни.

Громадянське суспільство в Україні традиційно є рушійною силою найважливіших позитивних змін та реформ, його представники часто виступають у ролі *watchdog*, викривачів негативних корупційних оборудок. У сучасних умовах в Україні все більшого значення набуває необхідність побудови такої системи суспільного (громадського) контролю, яка б виконувала наступну триєдину задачу.

**Перше.** Система суспільного (громадського) контролю повинна стати одним із вагомих чинників європейської інтеграції України, вступу нашої країни до ЄС.

У сучасній політичній системі європейських демократій громадянське суспільство відіграє все більш помітну роль. Аналогічну роль воно повинно відігравати і в Україні.

Вимоги посилення боротьби з корупцією та посилення впливу на ці процеси громадськості, зниження ризиків політизації антикорупційних органів є однією із передумов для початку переговорів вступу України до Європейського Союзу.

**Друге.** Суспільний (громадський) контроль повинен стати дієвим і ефективним інструментом контролю над діяльністю органів державної влади та в боротьбі з корупцією.

Це у свою чергу, створить можливості та передумови більш прозорого функціонування держави, посилить її комунікацію із громадськістю, призведе до зниження числа помилкових державних рішень.

**Третє.** Суспільний (громадський) контроль повинен грати одну із вирішальних ролей для забезпечення економічної стійкості та повоєнної відбудови України.

Крім того, саме залучення громадянського суспільства дозволить (через посилення прозорості та боротьбу з корупцією) максимально збільшити довіру міжнародних інвесторів та донорів до України.

У цій доповіді аналізується лише один із інструментів, який може використовуватися громадянським суспільством для здійснення контролю над органами державної влади.

Мова йде про систему громадських рад, створених відповідно до [Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996](#) (далі – Постанова КМУ №996) та Рад громадського контролю, які створені при нових антикорупційних правоохоронних органах. Особлива увага, із зрозумілих причин, присвячена результатам та особливостям діяльності Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України.

Сподіваємося, що рекомендації, висловлені у цій Аналітичній доповіді, дозволять розбудувати більш дієві інструменти суспільного (громадського) контролю, зокрема через побудову ефективної системи громадських рад. Це створить більш сприятливі умови для європейської інтеграції України, дозволить збільшити транспарентність влади та знизити рівень корупції, а отже збільшить наші шанси на перемогу у цій війні.

Аналітична доповідь складається із Вступу, трьох розділів, Висновків та Рекомендацій.

**РОЗДІЛ 1** присвячений вимогам Європейського Союзу щодо посилення ролі громадянського суспільства та боротьби із корупцією в Україні.

**РОЗДІЛ 2** присвячений аналізу ефективності Громадських рад та Рад громадського контролю, виокремлюються проблеми їх утворення та діяльності.

**РОЗДІЛ 3** присвячений результатам першого півроку діяльності Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України.

**ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ** спрямовані на акцентування уваги на заходах, необхідних для підвищення ефективності діяльності громадських рад.

# РОЗДІЛ 1. ПОСИЛЕННЯ СУСПІЛЬНОГО (ГРОМАДСЬКОГО) КОНТРОЛЮ ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У демократичних країнах громадськість активно залучається до здійснення контролю над діяльністю органів державної влади та до антикорупційних моніторингів. Залучення громадянського суспільства до ухвалення публічних рішень, посилення суспільного (громадського) контролю та боротьба з корупцією – це прямі вимоги Європейського Союзу (ЄС) для подальшої євроінтеграції України.

8 листопада 2023 року Європейська Комісія ухвалила [пакет документів, який містить детальну оцінку стану справ та прогресу, досягнутого Україною на шляху до вступу в Європейський Союз](#) (далі – Звіт). У Звіті наголошується, що Україна досягла певного прогресу у створенні антикорупційної інституційної бази, ухвалила [Національну антикорупційну стратегію](#) та накопичує досвід розслідування, судового переслідування та винесення судових рішень у справах про корупцію на найвищому рівні.

Європейська Комісія рекомендувала Європейській Раді розпочати переговори з Україною про вступ до ЄС. В той же час, для фактичного початку переговорів Україна за наступні 4 місяці має здійснити ряд важливих антикорупційних кроків<sup>1</sup>.

Разом з тим, **ефективна діяльність, спрямована на подолання корупції, на думку наших європейських партнерів, є неможливою без участі громадянського суспільства.** Так, у звіті наголошується, що в Україні існує амбітна багаторічна [Національна стратегія розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки](#). Однак, наслідки її імплементації ще належить оцінити, а Уряду слід розглянути можливість її адаптації до умов війни та післявоєнної відбудови, а також акцентується важливість подальшого вдосконалення її реалізації.

Окрім того, за рекомендаціями ЄС, викладеними у Звіті, уряду слід і надалі розширювати програми державного фінансування організацій громадянського суспільства<sup>2</sup> та працювати над покращенням діалогу і консультацій з неурядовими організаціями.

---

<sup>1</sup> Зокрема: розширити штат працівників НАБУ до 1000 осіб; виключити із Закону України "Про запобігання корупції" обмеження щодо перевірки активів, які були перевірені раніше, дозволити перевіряти майно, набуто до вступу на публічну службу, з урахуванням правил, передбачених на час дії воєнного стану; запровадити інститут лобювання.

<sup>2</sup> У свою чергу, із 2022 року ЄС виділив 31 млн євро на підтримку громадянського суспільства в рамках тематичних програм "Громадянське суспільство" та "Права людини й демократія".

Нормативно-правова база для публічних консультацій, як одна із форм суспільного контролю, потребує подальшої стандартизації та консолідації. Для цього необхідне остаточне ухвалення законопроектів про публічні консультації, який пройшов перше читання в парламенті в березні 2021 року.

## **ВИСНОВКИ**

**Україна активізувала реформи в антикорупційній сфері після отримання статусу кандидата на вступ до ЄС. Були прийнята Національна антикорупційна стратегія, що супроводжується державною програмою з її виконання. В Україні діє активний неурядовий сектор, ухвалена Національна стратегія розвитку громадянського суспільства.**

**При цьому, як підкреслює ЄС, участь громадянського суспільства у процесах протидії корупції в нашій державі є критично важливою, більше того, це є суттєвою перевагою для початку переговорів про вступ України до ЄС.**

## РОЗДІЛ 2. ГРОМАДСЬКІ РАДИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

Для ефективного здійснення громадськістю контрольної функції важливою є інституціоналізація громадянського суспільства, тобто формування утворень та груп, наділених визначеною структурою, достатніми повноваженнями та ефективними інструментами впливу на певні сфери державної політики. Такими інструментами контролю за державною політикою, важливими суспільними антикорупційними органами могли би стати (і вже частково є) громадські ради.

У цьому розділі аналізується діяльність як так званих «класичних» Громадських рад створених при органах виконавчої влади, так і нових Рад громадського контролю створених при нових антикорупційних правоохоронних органах.

### 2.1 ГРОМАДСЬКІ РАДИ ПРИ МІНІСТЕРСТВАХ ТА ІНШИХ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ

У цьому підрозділі аналізуються правові підстави створення та діяльності Громадських рад при органах виконавчої влади (ОВВ) відповідно до [Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996](#).

#### 2.1.1 Правові підстави створення та діяльності Громадських рад при органах виконавчої влади

Згідно [Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996](#), Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - ГР) є **тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики**. Станом на кінець III кварталу 2022 року Громадські ради діяли при 66 органах виконавчої влади: 12 міністерствах<sup>3</sup>; 34 інших ОВВ<sup>4</sup>;

<sup>3</sup> Окрім Міністерства аграрної політики і продовольства України, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства культури та інформаційної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерств економіки України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

<sup>4</sup> Окрім Державної прикордонної служби України, Державної служби України з безпеки на транспорті, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної служби морського і водного транспорту та судноплавства України, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження, Державної інспекції енергетичного нагляду України, Державне агентство резерву України, Державне агентство розвитку туризму України, Державної інспекції архітектури та містобудування України, Антимонопольного комітету України, Національної поліції України, Українського інституту національної пам'яті, Національної комісії зі стандартів державної мови, Фонду державного майна України, Агентства з управління державним боргом України.



20 обласних та Київській міській держадміністраціях<sup>5</sup>.

#### 4.1.1 Формування складу Громадських Рад при ОВВ

Процедура формування складу так званих «класичних» громадських рад визначається приписами Постанови КМУ №996 та є типовою для усіх Громадських рад, створених при ОВВ (більш детально див. **Таблиця 1. Приклади Громадських рад, утворених при центральних органах виконавчої влади відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996**).

До їх складу можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України.

Склад Громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування. До складу Громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства.

Водночас, процес обрання складу Громадської ради при ОВВ має досить кулуарний та закритий характер. Кількісний склад ГР заздалегідь обмежується, як правило 20-40 представниками інститутів громадянського суспільства. Зазначені ГР обираються шляхом рейтингового голосування *лише учасниками установчих зборів, які попередньо були делеговані до них.*

### ВИСНОВКИ

**Така процедура обрання штучно обмежує вплив громадськості на процес формування громадських рад, зменшує можливості регіональних організацій громадянського суспільства щодо їх участі у ГР при центральних органах виконавчої влади, підвищує ризик перетворення процедури обрання ГР на кулуарні домовленості між учасниками виборчого процесу.**

#### 4.1.2 Основні функції Громадських рад при ОВВ

Варто відзначити, що Громадські ради при ОВВ виконують однотипні функції, які визначені Постановою КМУ №996. На основі проведеного аналізу нормативних положень варто виділити такі основні функції громадських рад:

**представницька** – забезпечення представництва інтересів громадськості у відносинах з органами виконавчої влади з різноманітних питань для прийняття ними ефективних та позитивних рішень, які сприяють благополуччю держави або певного регіону;

---

<sup>5</sup> Окрім Дніпропетровської, Житомирської, Запорізької та Івано-Франківської обласних державних (військових) адміністрацій.



**консультативна** – підготовка та надання органу виконавчої влади, при якому утворені громадські ради, пропозицій щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, а також щодо орієнтовного плану їх проведення;

**контрольна** – проведення громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, а також здійснення громадського контролю за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

**нормотворча** – участь громадських рад у нормотворчому процесі шляхом надання пропозицій органам виконавчої влади щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

**комунікативна** – забезпечення діалогу між органами виконавчої влади та громадськістю завдяки узагальненню та наданню вказаним органам інформації про пропозиції громадських об'єднань щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

**організаційна** – організація публічних заходів для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

**інформаційна** – підготовка й оприлюднення щорічного звіту громадськими радами про свою діяльність, а також інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

**захисна** – інформування органів виконавчої влади про протиправні дії, внаслідок яких порушуються права громадян та їхніх об'єднань, з метою оперативного вирішення вказаних проблем.

**Таблиця 1.** Приклади Громадських рад, утворених при центральних органах виконавчої влади відповідно до [Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996](#)

Механізм створення	Функції та завдання	Положення, персональний склад, та строк повноважень
<b>Громадська рада при Міністерстві фінансів України</b>		
Склад Громадської ради формується шляхом голосування на установчих зборах відповідно до	Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: 1) готує та подає Мінфіну пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю;	Кількісний склад Громадської ради становить 40 осіб. Строк повноважень складу Громадської ради - два роки з дня

<p>типового положення, затвердженого.</p>	<p>2) готує та подає Мінфіну пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін;</p> <p>3) готує та подає Мінфіну обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у сферах, що належать до компетенції Мінфіну, підготовки проєктів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу;</p> <p>4) проводить громадський моніторинг за врахуванням Мінфіном пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотримання вимог нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;</p> <p>5) інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подає в обов'язковому порядку відповідні відомості Мінфіну для оприлюднення на його офіційному вебсайті та будь-яким іншим способом;</p> <p>6) збирає, узагальнює та подає Мінфіну Пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;</p> <p>7) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність</p>	<p>затвердження Мінфіном її складу.</p> <p>Положення затверджене <a href="#">Наказом Міністерства фінансів України від 13 грудня 2021 №671.</a></p> <p>3 <a href="#">Персональним складом</a> можна ознайомитися <a href="#">тут.</a></p>
<p><b>Громадська рада при Міністерстві цифрової трансформації України</b></p>		
<p>Склад громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування.</p> <p>До складу Громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного ІГС.</p>	<p>Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:</p> <p>1) готує та подає Мінцифри пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо організації консультацій з громадськістю;</p> <p>2) готує та подає Мінцифри обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у сфері діяльності Мінцифри, підготовки проєктів нормативно-правових актів у відповідній сфері, удосконалення роботи Мінцифри;</p> <p>3) проводить громадський моніторинг за врахуванням Мінцифри пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;</p>	<p>Кількісний склад Громадської ради визначається ініціативною групою та не може становити більше як 35 осіб.</p> <p>Строк повноважень складу Громадської ради - два роки з дня затвердження Міністерством цифрової трансформації України її складу.</p> <p>Положення затверджене наказом Мінцифри <a href="#">Про Громадську раду при Міністерстві цифрової</a></p>

	<p>4) інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному вебсайті Мінцифри та будь-яким іншим способом;</p> <p>5) збирає, узагальнює та подає до Мінцифри інформацію про пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;</p> <p>6) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.</p>	<p><a href="#">трансформації України</a> .</p> <p>З персональним складом Громадської ради можна ознайомитися за <a href="#">посиланням</a>.</p>
<b>Громадська рада при Державній митній службі України</b>		
<p>Формування громадської ради на установчих зборах здійснюється шляхом рейтингового голосування за внесених інститутами громадянського суспільства кандидатів до складу Громадської ради.</p> <p>Рейтингове голосування здійснюється шляхом письмового заповнення учасником установчих зборів бюлетенів для голосування, виготовлення яких забезпечується Держмитслужбою.</p> <p>Рейтингове електронне голосування відбувається у визначений Держмитслужбою строк з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний вебпортал Держмитслужби, у порядку, визначеному Держмитслужбою.</p>	<p>Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:</p> <p>1) готує та подає Держмитслужбі пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю;</p> <p>2) готує та подає Держмитслужбі пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін;</p> <p>3) готує та подає Держмитслужбі обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проєктів нормативно-правових актів, удосконалення роботи Держмитслужби;</p> <p>4) проводить громадський моніторинг за врахуванням Держмитслужбою пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням нею прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;</p> <p>5) інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подає в обов'язковому порядку відповідні відомості Держмитслужби для оприлюднення на офіційному вебпорталі Держмитслужби та будь-яким іншим способом;</p> <p>6) збирає, узагальнює та подає Держмитслужбі пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;</p> <p>7) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.</p>	<p>З <a href="#">Положенням</a> про Громадську раду можна ознайомитися тут.</p> <p>Персональний склад затверджений Наказом Державної митної служби України від 17.11.2020 №524 "Про затвердження Складу Громадської ради при Державній митній службі України".</p>
<b>Громадська рада при Адміністрації Державної прикордонної служби України</b>		

<p>Склад Громадської ради формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за кандидатури.</p>	<p>Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:</p> <p>а) готує та подає Службі пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;</p> <p>б) готує та подає Службі пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;</p> <p>в) подає Службі обов'язкові для розгляду пропозиції, щодо яких Служба проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у сфері, віднесеній до компетенції Служби, а також щодо удосконалення роботи Служби, поліпшення координації та взаємодії з іншими органами виконавчої влади;</p> <p>г) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності Служби та громадську антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, які розробляє Служба;</p> <p>ґ) здійснює громадський контроль за врахуванням Службою пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться в її володінні, а також дотриманням нею нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;</p> <p>д) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті Служби та в інший прийнятний спосіб;</p> <p>е) збирає, узагальнює та подає Службі інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;</p> <p>є) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань у сферах, віднесених до компетенції Служби, із залученням її територіальних органів;</p> <p>ж) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність;</p> <p>з) співпрацює з громадськими радами при міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади, громадськими об'єднаннями, засобами масової інформації, залучається до міжнародного співробітництва.</p>	<p>Кількісний склад Громадської ради визначається установчими зборами. Положення про Громадську Раду затверджене <a href="#">Протоколом № 2 від 29 березня 2017 року</a></p> <p>З персональним складом Громадської ради можна ознайомитися <a href="#">тут</a>.</p>
---	---	---

## ВИСНОВКИ

Громадські ради при ОВВ здійснюють обмежені функції щодо контролю над діяльністю органів виконавчої влади особливо у сфері контролю за використанням бюджетних коштів та боротьби із корупцією.

Більше як 10-річний досвід функціонування Громадських рад при ОВВ, доводить необхідність розширення їх контрольних функцій, посилення прозорості в діяльності органів виконавчої влади та підзвітності їх громадськості.

### **2.2 ГРОМАДСЬКІ РАДИ (РАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ) ПРИ НОВИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ**

За останні роки в Україні були зроблені спроби суттєво посилити систему громадського контролю саме за новими антикорупційними правоохоронними органами (Національним антикорупційним бюро (НАБУ), Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), Державним бюро розслідувань (ДБР), Бюро економічної безпеки (БЕБ)). При цих органах відповідно до профільних законів були створені громадські ради із розширеними, зокрема контрольними функціями.

У цьому підрозділі аналізуються правові підстави створення та діяльності, основні функції Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах.

#### **2.2.1 Правові підстави створення та діяльності Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах**

Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро (РГК НАБУ) є постійно діючим колегіальним консультативно-дорадчим виборним органом, який утворюється відповідно до [Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»](#).

Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро та Порядок її формування затверджені [Постановою Кабінету Міністрів України №132 від 16 лютого 2022 року](#).

Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції (ГР НАЗК) є колегіальним органом, що утворюється відповідно до [Закону України «Про запобігання корупції»](#) для забезпечення громадського контролю за діяльністю та прозорістю прийняття рішень Національним агентством з питань запобігання корупції.

Положення про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції та Порядок проведення конкурсу з формування її складу

затверджені [Постановою Кабінету Міністрів України №952 від 20 листопада 2019 року](#).

**Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань (РГК ДБР)** є колегіальним консультативно-дорадчим органом, що утворюється відповідно до [Закону України «Про Державне бюро розслідувань»](#) для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань.

Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань та Порядок її затверджені [Указом Президента України №42/2020 від 5 лютого 2020 року](#).

**Рада громадського контролю при Бюро економічної безпеки (РГК БЕБ)** є постійно діючим колегіальним виборним органом, який утворюється відповідно до [Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»](#) для здійснення громадського контролю за діяльністю Бюро економічної безпеки, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю.

Положення про Раду громадського контролю при Бюро економічної безпеки України та Порядок її формування затверджені [Постановою Кабінету Міністрів України №872 від 18 серпня 2021 року](#).

## **ВИСНОВКИ**

**На відміну від так званих «класичних» Громадських рад, які були створені відповідно до нормативно-правового акту Кабінету Міністрів, Громадські ради (Ради громадського контролю) при нових антикорупційних органах були створені відповідно до вимог профільних законів. Згідно чинного законодавства такі ради визначалася саме як контрольні органи.**

**Такий підхід значно підвищив статус таких рад та створив передумови за посиленням суспільного (громадського) контролю над діяльністю нових антикорупційних правоохоронних органів.**

### **2.2.2. Формування складу Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах**

Формування Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах є однотипним (більш детально див.: [ТАБЛИЦЯ 2. Приклади Рад громадського контролю, утворених при нових антикорупційних та правоохоронних органах](#)).

Як правило така Рада формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу у складі 15 осіб строком на два роки. Конкурс з формування складу Ради проводиться шляхом прямого рейтингового інтернет-голосування громадянами, які проживають на території України.



## ВИСНОВКИ

Процес, формування Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах є значно більш прозорим та конкурентним, аніж формування персонального складу так званих «класичних» Громадських рад. До цього процесу можуть бути залучені усі громадяни України, які проживають на території України.

Це дозволяє обрати такий персональний склад Рад громадського контролю, який є більш суспільно активним та орієнтованим на активний контроль відповідних органів влади.

### 2.2.3 Основні функції Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах

Основні функції Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах визначаються в Положеннях про їх діяльність (детальніше див.: **ТАБЛИЦЯ 2. Приклади Рад громадського контролю, утворених при нових антикорупційних правоохоронних органах**).

Водночас, вони є більш-менш однаковими. У результаті узагальнення їх можна звести до наступних основних функцій:

**представницька** – збирання, узагальнення та передача інформації стосовно пропозицій інститутів громадянського суспільства щодо необхідності вирішення питань, пов'язаних з певною сферою державної політики;

**консультативна** – проведення громадського моніторингу правоохоронного антикорупційного органу, урахування пропозицій і зауважень громадськості щодо його діяльності, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а також дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

**контрольна** – участь членів рад в роботі дисциплінарних та конкурсних комісій, розгляд звітів та затвердження свого висновку щодо них, заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань відповідного антикорупційного правоохоронного органу;

**нормотворча** – сприяння громадському обговоренню проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності ОБВ;

**інформаційна та комунікативна** – сприяння отриманню очільниками відповідного антикорупційного правоохоронного органу об'єктивних відомостей щодо громадської оцінки стану виконання покладених на них завдань та обов'язків;

**організаційна** – організація публічних заходів для обговорення актуальних питань діяльності ОБВ.



**ТАБЛИЦЯ 2. Приклади рад громадського контролю, утворених при нових антикорупційних правоохоронних органах**

Механізм створення	Функції та завдання	Положення, персональний склад та строк повноважень
<b>Рада громадського контролю Національного антикорупційного бюро України</b>		
<p>Кандидатури для участі у онлайн-конкурсі подаються громадянськими об'єднаннями, державна реєстрація яких відбулася не менше, ніж за рік до дня оголошення конкурсу та статутна діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції. Громадське об'єднання може рекомендувати для участі у конкурсі не більше трьох кандидатів.</p> <p>Онлайн голосування проводиться протягом 12 годин з використанням офіційного веб-сайта НАБУ.</p> <p>Будь-який громадянин, який проживає на території України, може взяти участь у голосуванні. Під час участі в голосуванні громадянин може проголосувати не більше ніж за 15 кандидатів.</p>	<p>Рада для виконання покладених на неї завдань:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного антикорупційного бюро;</li> <li>2) розглядає звіти Національного антикорупційного бюро і впродовж двох тижнів з дня подання затверджує свій висновок щодо них;</li> <li>3) проводить громадський моніторинг урахування Національним антикорупційним бюро пропозицій і зауважень громадськості щодо його діяльності, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а також дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;</li> <li>4) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань діяльності Національного антикорупційного бюро;</li> <li>5) обирає з числа членів Ради двох представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії Національного антикорупційного бюро;</li> <li>6) визначає представників до складу конкурсних комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників у Національному антикорупційному бюро, у кількості не більше трьох осіб у складі однієї конкурсної комісії;</li> <li>7) сприяє громадському обговоренню проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності Національного антикорупційного бюро;</li> <li>8) обговорює із залученням експертів (спеціалістів) питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного антикорупційного бюро, запобігання спробам дискредитації</li> </ol>	<p>Рада формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу у складі 15 осіб строком на два роки.</p> <p>З Положенням про Раду громадського контролю при НАБУ можна ознайомитися <a href="#">тут</a>.</p>

	<p>Національного антикорупційного бюро та його працівників, розробляє рекомендації із зазначених питань;</p> <p>9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.</p>	
<b>Громадська рада при Національному Агентстві з питань запобігання корупції</b>		
<p>Конкурс з формування складу Ради (далі - конкурс) проводиться шляхом рейтингового інтернет-голосування громадянами, які проживають на території України.</p> <p>Кандидатури для участі у конкурсі подаються громадськими об'єднаннями, державна реєстрація яких відбулася не менше ніж за рік до дня оголошення конкурсу та статутна діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції (далі - громадське об'єднання). Громадське об'єднання може рекомендувати для участі у конкурсі не більше трьох кандидатур.</p>	<p>Рада для виконання покладених на неї завдань:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) обирає із своїх членів до трьох представників, які входять до складу кожної з комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному агентстві; дисциплінарних комісій, які здійснюють дисциплінарні провадження щодо державних службовців Національного агентства;</li> <li>2) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, здійснює моніторинг ефективності реалізації Національним агентством його повноважень;</li> <li>3) аналізує ситуацію із забезпеченням незалежності Національного агентства;</li> <li>4) розглядає щорічний звіт Національного агентства та затверджує висновок щодо нього;</li> <li>5) розглядає проєкт національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики та затверджує висновок щодо нього;</li> <li>6) бере участь у розробленні антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання;</li> <li>7) бере участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів Національного агентства та готує висновки щодо них;</li> <li>8) здійснює інші повноваження, передбачені Положенням.</li> </ol>	<p>Рада формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу у складі 15 осіб строком на два роки.</p> <p>З Положенням про Раду громадського контролю при НАЗК можна ознайомитися <a href="#">тут</a>, з персональним складом <a href="#">тут</a>.</p>
<b>Громадська антикорупційна рада при Бюро економічної безпеки України</b>		
<p>Під час участі в рейтинговому інтернет-голосуванні громадянин України може проголосувати “за” не більше, ніж за 15 кандидатів, а у разі проведення рейтингового інтернет-голосування для обрання члена Ради громадського контролю замість того, повноваження якого достроково</p>	<p>Рада громадського контролю для виконання покладених на неї завдань:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Бюро економічної безпеки;</li> <li>2) розглядає звіти Бюро економічної безпеки і протягом 45 календарних днів з дня їх надходження затверджує свій висновок щодо них;</li> <li>3) готує та подає Бюро економічної безпеки пропозиції щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, бере участь у таких консультаціях;</li> </ol>	<p>Рада громадського контролю формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу у складі 15 осіб строком на два роки.</p> <p>З Положенням про Раду громадського контролю при БЕБ можна ознайомитися <a href="#">тут</a>, з</p>

<p>припинені, - за одного кандидата.</p> <p>Громадянин України має право проголосувати лише один раз за кожного з кандидатів.</p> <p>Персональний склад Ради громадського контролю затверджується</p> <p>Директором Бюро економічної безпеки з дотриманням принципу представництва жінок і чоловіків. Пропозиції щодо кандидатур для участі в конкурсі подаються громадськими об'єднаннями. Громадське об'єднання може подати не більше трьох пропозицій щодо кандидатур для участі в конкурсі.</p>	<p>4) сприяє громадському обговоренню проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань діяльності Бюро економічної безпеки;</p> <p>5) проводить громадський моніторинг щодо врахування Бюро економічної безпеки пропозицій і зауважень громадськості щодо його діяльності, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а також дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;</p> <p>6) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку і діяльності Бюро економічної безпеки, заходи з правової освіти населення;</p> <p>7) збирає, узагальнює та подає Бюро економічної безпеки інформацію стосовно пропозицій інститутів громадянського суспільства щодо необхідності вирішення питань, пов'язаних з діяльністю Бюро економічної безпеки;</p> <p>8) обирає із свого складу не більше трьох представників, які входять до складу конкурсних комісій Бюро економічної безпеки (крім комісій, що проводять конкурси на посади, відомості про які становлять державну таємницю), з дотриманням принципу представництва жінок і чоловіків;</p> <p>9) обирає з числа членів Ради громадського контролю трьох представників до складу дисциплінарної комісії Бюро економічної безпеки та вносить Директорові Бюро економічної безпеки подання про включення таких осіб до складу дисциплінарної комісії з дотриманням принципу представництва жінок і чоловіків;</p> <p>10) інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання шляхом оприлюднення відповідної інформації на офіційному веб-сайті Бюро економічної безпеки в рубриці “Рада громадського контролю”;</p> <p>11) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.</p>	<p>персональним складом <a href="#">тут</a>.</p>
<b>Рада громадського контролю Державного бюро розслідувань</b>		
<p>Рейтингове інтернет-голосування щодо кандидатів до складу Ради</p>	<p>Рада для виконання покладених на неї завдань:</p>	<p>Рада формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу у</p>

<p>проводиться на офіційному вебсайті Державного бюро розслідувань протягом 24 годин. За результатами рейтингового інтернет-голосування конкурсною комісією формується список кандидатів із 30 осіб, які набрали найбільшу кількість голосів, допускаються до написання есе та проведення співбесіди. За результатами написання есе та проведення співбесіди конкурсною комісією формується рейтинговий список кандидатів, який оприлюднюється на офіційному вебсайті Державного бюро розслідувань не пізніше двох робочих днів із дня завершення етапу проведення співбесіди. Перші 15 кандидатів з рейтингового списку включаються конкурсною комісією до переліку осіб, рекомендованих до складу Ради, який подається на затвердження Директору Державного бюро розслідувань.</p> <p>Склад Ради затверджується Директором Державного бюро розслідувань. Строк повноважень Ради та її членів розпочинається з дня проведення першого засідання Ради.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Державного бюро розслідувань;</li> <li>2) розглядає звіти Державного бюро розслідувань і затверджує свій висновок щодо них;</li> <li>3) готує та подає Державному бюро розслідувань пропозиції щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, бере участь у таких консультаціях;</li> <li>4) сприяє громадському обговоренню проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань діяльності Державного бюро розслідувань;</li> <li>5) обговорює із залученням представників громадських об'єднань, засобів масової інформації, громадян України питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності Державного бюро розслідувань;</li> <li>6) збирає, узагальнює та подає Державному бюро розслідувань інформацію стосовно пропозицій інститутів громадянського суспільства щодо необхідності удосконалення форм та методів взаємодії;</li> <li>7) обирає з числа членів Ради трьох представників до складу Дисциплінарної комісії Державного бюро розслідувань та вносить Директорові Державного бюро розслідувань подання про включення таких осіб до складу Дисциплінарної комісії;</li> <li>8) розробляє та затверджує Правила професійної етики працівників Державного бюро розслідувань;</li> <li>9) має право отримувати на письмовий запит від Директора Державного бюро розслідувань, його першого заступника та заступників, від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для забезпечення виконання покладених на неї завдань, крім тієї, що віднесена згідно із законом до інформації з обмеженим доступом;</li> <li>10) організовує і проводить зустрічі, конференції, семінари, засідання за круглим столом та інші заходи з питань, що належать до компетенції Ради.</li> </ol>	<p>складі 15 осіб строком на два роки.</p> <p>З Положенням про Раду громадського контролю ДБР можна ознайомитися <a href="#">ТУТ</a>, з персональним складом <a href="#">ТУТ</a>.</p>
--	---	---

## ВИСНОВКИ

Громадські ради (Ради громадського контролю) при нових антикорупційних правоохоронних органах (НАБУ, НАЗК, ДБР, БЕБ) є не лише консультативна-дорадчими органами. Вони здійснюють вагомі контрольні функції (розглядають звіти та інформацію від таких органів) та впливають на їх кадрову політику.

Зокрема Ради громадського контролю отримали можливість обирати своїх представників до складу дисциплінарних комісій, які проводять службові розслідування; комісій, які проводять відбір кандидатів на зайняття посад в цих органах.

### 2.3 ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО СУСПІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ГРОМАДСЬКИМИ РАДАМИ

Досвід функціонування та діяльності як, так званих «класичних» Громадських рад при ОВВ, так і Рад громадського контролю при нових антикорупційних правоохоронних органах виявив також наступні проблеми.

**Перша. Громадські ради мають обмежену інституційну та експертну спроможність.**

Діяльність ГР, ведення протоколів засідань, підготовку тих чи інших документів до засідань ГР забезпечує лише один представник ОВВ, який обирається секретарем Громадської ради. У своєму відомстві, цей працівник, як правило, здійснює і інші функції.

Таким чином спроможність Громадської ради, її здатність здійснювати покладені на неї функції насамперед визначається інституційною спроможністю тих організацій громадянського суспільства, які делегували своїх представників до неї.

Водночас, як відомо, громадські організації в Україні у своїй більшості лише встали на шлях повноцінного інституційного розвитку, що у свою чергу негативно впливає на ефективність Громадських рад.

**Друга. Недостатній рівень комунікації між Громадськими радами та керівництвом ОВВ.**

Непоодинокими є випадки, коли керівництво міністерства або іншого органу центральної виконавчої влади сприймає Громадську раду як штучну, абсолютну зайву інституцію в системі державного управління. Формальні норми щодо обов'язковості зустрічі, наприклад Міністра або його заступників із Громадською радою відсутні.

Це значно обмежує комунікацію між керівництвом ОВВ та Громадською радою, зменшує вплив громадськості на процес ухвалення державних рішень, контролю за їх виконанням та боротьби із корупцією.

**Третє. Діяльність Громадських рад при ОВВ часто носить досить формальний характер.**

Засідання Громадських рад при ОВВ як правило, відбуваються три-чотири рази на рік. У період між засіданнями окремі Громадські ради заморожують свою роботу, а їх члени пасивно очікують наступного засідання ГР. На такий підхід окремих членів ГР до участі у своїй роботі, наклалися проблеми воєнного часу, що значно знижує ефективність роботи Громадських рад.

**Четверте. Недостатня публічність діяльності громадських ради, їх низький рівень комунікації з суспільством.**

Одним з обов'язків Громадських рад, створених Постановою КМУ №996, є звітування про свою роботу. Публічність і прозорість роботи громадських рад необхідна для виконання їхньої мети - забезпечення діалогу між суспільством та ОВВ, а також відкритий контроль за діяльністю органів влади.

Низька публічність такого звітування, призводить до зниження рівня діалогу між ГР та громадськістю; створює можливості шляхи для непрозорої діяльності Громадських рад та зовнішнього впливу на їх роботу.

## **ВИСНОВКИ**

**Аналіз утворення та діяльності Громадських рад виявив ряд проблем, що негативно впливають на створення ефективної системи громадського контролю над державною владою, у тому числі у сфері протидії корупції.**

**Непоодинокими є випадки утворення Громадських рад внаслідок кулуарних домовленостей, відзначається їх недостатня інституційна спроможність, формалізм в роботі, неналежний рівень комунікацій між ГР та керівництвом ОВВ. Так звані «класичні» Громадські ради мають обмежені функції, насамперед контрольні та у сфері боротьби із корупцією.**

**Для підвищення доброчесності процесу формування ГР при ОВВ, варто визначити більш прозорий та чіткий порядок їх утворення із залученням більшого числа громадян України.**

**Необхідно розширити коло повноважень Громадських рад, на кшталт обов'язкового делегування їх уповноважених представників для участі у засіданнях та нарадах, які проводяться відповідним органом влади; розробити механізм реалізації Громадською радою функції громадського контролю і антикорупційного моніторингу; затвердити обов'язкові вимоги для органів виконавчої влади щодо налагодження взаємодії з Громадськими радами; підвищити рівень публічності цих рад - через соціальні мережі, звітування на прес-конференціях та спілкування з представниками громадськості щодо проробленої роботи, наявних питань, зауважень та пропозицій.**



## **РОЗДІЛ 3. ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА РАДА ПРИ МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ: ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ**

У цьому Розділі аналізуються правові підстави створення та перші результати діяльності Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України.

### **3.1 ПРАВОВІ ПІДСТАВИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РАДИ ПРИ МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Міністерство оборони України є, напевне єдиним відомством в Україні, де діють відразу дві громадські ради. Одна з них, класична, створена відповідна до Постанови КМУ №996.

Інша – це Громадська антикорупційна рада при Міністерстві оборони України (ГАР МОУ), прикладом для створення якої були ради громадського контролю при правоохоронних антикорупційних органах. Надалі у цій Аналітичній доповіді буде проаналізовані результати діяльності саме ГАР МОУ.

Громадська антикорупційна рада при Міністерстві оборони України була створена відповідно до [Наказу Міністерства оборони «Про Громадську антикорупційну раду при Міністерстві оборони України»](#) навесні 2023 року та є постійно діючим колегіальним консультативно-дорадчим органом Міністерства оборони України, утвореним для участі громадськості у забезпеченні оцінки корупційних ризиків у Міністерстві оборони для формування відповідних антикорупційних заходів.

### **ВИСНОВКИ**

**Необхідність посилення суспільного (громадського) контролю та протидії корупції у Міністерстві оборони України призвели до необхідності до формування Громадської антикорупційної ради за прикладом Рад громадського контролю при нових антикорупційних правоохоронних органах.**

**Однак, на відміну від них, ГАР МОУ була створена не відповідно до вимог профільного закону, і навіть не відповідно до положень нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України, а згідно із наказом Міністра оборони України.**

**Це знижує суспільну легітимність та вагу ГАР МОУ, обмежує її можливості усфері протидії корупції під час оборонних закупівель.**

### **3.2 ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РАДИ ПРИ МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ**



ГАР МОУ формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу у складі 15 осіб строком на один рік. Конкурс проводиться шляхом рейтингового інтернет-голосування. Кандидатури для участі у ньому подаються громадськими об'єднаннями, державна реєстрація яких відбулася не менше ніж за два роки до дня оголошення конкурсу та статутна діяльність яких пов'язана із запобіганням та протидією.

Громадське об'єднання може рекомендувати для участі у конкурсі не більше трьох кандидатур. Голосування проводиться протягом 12 годин з використанням офіційного електронного ресурсу. У голосуванні можуть брати участь громадяни України. Під час участі в голосуванні громадянин може проголосувати не більше ніж за 15 кандидатів.

## **ВИСНОВКИ**

**За прикладом Рад громадського контролю, персональний склад ГАР МОУ на конкурсній основі обирається громадянами України, які проживають на території України.**

**Такий підхід значно підвищує не лише суспільну легітимність ГАР МОУ, а дозволяє обрати до неї активних громадян України, орієнтованих на протидію корупції.**

### **3.3 ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РАДИ ПРИ МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Громадська антикорупційна рада при Міністерстві оборони України для виконання покладених на неї завдань:

- 1) вивчає результати діяльності Міноборони, органів військового управління, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до її компетенції;
- 2) за результатами розгляду матеріалів упродовж двох тижнів з дня їх отримання подає Міністру оборони України рекомендації та пропозиції;
- 3) проводить моніторинг впровадження Міноборони пропозицій громадськості щодо його діяльності, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а також дотримання антикорупційного законодавства;
- 4) організовує публічні заходи (публічні засідання, семінари, круглі столи тощо) щодо запобігання корупційним проявам, протидії корупції у Міноборони та усунення її наслідків;
- 5) члени Антикорупційної ради можуть бути залучені до роботи дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ апарату Міноборони, а також до роботи конкурсних комісій з відбору кандидатів на зайняття посад у Міноборони;

- б) здійснює моніторинг ефективності державних закупівель в Міноборони, а також стану матеріального, грошового, речового, продовольчого та інших видів забезпечення військовослужбовців;
- 7) бере участь у розробці проєктів нормативно-правових актів та готує відповідні пропозиції та рекомендації;
- 8) сприяє громадському обговоренню проєктів нормативно-правових актів з питань діяльності Міноборони;
- 9) надає рекомендації щодо кризових комунікацій та відслідковує потенційно проблемні інформаційні зони, здійснює аналіз і докризову комунікацію із суспільством;
- 10) готує та оприлюднює щорічний звіт про результати своєї діяльність.

## **ВИСНОВКИ**

**Функції ГАР МОУ розширені порівняно із функціями така званих «класичних» Громадських рад.**

**Водночас, порівняно із можливостями Рад громадського контролю вони є обмеженими, оскільки ГАР МОУ не може у повному обсязі виконувати контрольні функції, повноцінно впливати на кадрову політику і політику доброчесності Міністерства оборони України.**

## **3.4 ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ РАДИ ПРИ МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

З моменту створення ГАР МОУ було проведено 27 її засідань, членами нормотворчої комісії Ради був здійснений аналіз окремих політик Міністерства оборони України та надані рекомендації з приводу наступних проблем.

### **Перше. Державне гарантування якості оборонних закупівель.**

З метою забезпечення якості оборонної продукції під час міждержавних закупівель в НАТО застосовується взаємне державне гарантування якості за стандартизацією STANAG 4107, що передбачає впровадження державами-учасницями НАТО стандартів у сферах забезпечення якості (Quality Assurance) та державного гарантування якості (Government Quality Assurance).

З урахуванням курсу України на набуття членства в НАТО, впровадження таких стандартів у системі державного гарантування якості оборонної продукції було передбачено [Річною національною програмою під егідою Комісії Україна-НАТО на 2021 рік](#), затвердженою [Указом Президента України від 11 травня 2021 року № 189/2021](#) зі строком виконання у 2023 році.

Концепт створення структурного підрозділу з державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що був запропонований

Міністерством оборони України, не містив гарантій забезпечення незалежності такого органу, дотримання принципів неупередженості та об'єктивності.

Нормотворча комісія ГАР МОУ за підтримки Антикорупційної платформи [Ради економічної безпеки України \(РЕБ\)](#) розробила альтернативний концепт органу з державного гарантування якості згаданих категорій, який забезпечуватиме дотримання вищезазначених принципів та відповідатиме світовим практикам зі створення та функціонування такого органу.

Відповідний концепт було презентовано робочій групі НАЗК з моніторингу виконання плану антикорупційних заходів за напрямками роботи Міністерства оборони.

### **Друге. Перевірка якості тилового забезпечення.**

Після повідомлень у ЗМІ стосовно нібито корупційних закупівель зимової форми, нормотворча комісія ГАР МОУ ініціювала перевірку залишків відповідної партії форми. Разом з іншими представниками громадськості були взяті зразки для передачі їх на експертизу.

Разом з цим, нормотворча комісія ГАР МОУ ініціювала перевірку якості постачань харчування та речового забезпечення ЗСУ – аби при незмінних цінах військовослужбовці не отримували погіршення їх якості. Проведені зустрічі з командуванням Сил логістики для погодження перевірок виконання вимог постачальниками. За результатами перевірок будуть запропоновані зміни до системи тилових закупівель.

Окремо варто зазначити взаємодію нормотворчої комісії ГАР МОУ з Департаментом закупівлі озброєння: членам комісії надана інформація щодо дебіторської заборгованості за закупівлю боєприпасів.

### **Третє. Аналіз законопроектів у сфері оборони.**

Протягом серпня-вересня 2023 року Верховна Рада України розглядала декілька важливих законопроектів, які були проаналізовані нормотворчою комісією ГАР МОУ та до яких були надані рекомендації.

#### **1. [Законопроект №9534](#) у частині декларування військовослужбовців.**

Попри підтримку відновлення декларування та розширення кола посадових осіб, які повинні подавати електронні декларації, нормотворча комісія ГАР МОУ запропонувала чітко визначити перелік таких осіб серед військових, а саме: члени військово-лікарських комісій, представники територіальних центрів комплектування і особи, які займаються закупівлями.

Всі інші військовослужбовці повинні подати декларації після закінчення воєнного стану. Пропозиції були надані заступнику голови Комітету Верховної

Ради України з питань боротьби з корупцією Ярославу Юрчишину та були повністю враховані під час його другого читання.

## **2. Постанова Верховної Ради №10071 «Щодо підтримки оборонно-промислового комплексу України в умовах воєнного стану».**

Нормотворча комісія ГАР МОУ провела аналіз даної постанови та визначила, що постанова не вирішує наявне двозначне трактування нормативно-правових актів щодо врахування прибутку постачальників оборонної та іншої продукції.

Раніше нормотворча комісія ГАР МОУ вже подавала пропозиції до Кабінету Міністрів щодо цього питання, зокрема: щодо доручення Міністерству економіки надати офіційне роз'яснення щодо правозастосування норм Постанови №335, яка не регулює питання отримання прибутку, оскільки воно вже врегульовано Господарським та Цивільним кодексами України.

Тоді пропозиція була врахована не повною мірою, однак нещодавно Мінекономіки надало роз'яснення, що значно покращить правову позицію Міноборони по справі, яка розглядається в судовій інстанції.

**Для протидії дезінформації та оперативного реагування на виклики у сфері оборони** Антикорупційна платформа РЕБ проводить консультування членів ГАР МОУ щодо публічних комунікацій та надає підтримку в організації висвітлення позиції членів нормотворчої комісії ГАР МОУ у медіа. Зокрема, були організовані їх інтерв'ю в українських медіа: ТСН 1+1 (телемарафон) спільно з заступником голови Комітету Верховної Ради з питань боротьби з корупцією; Факти ICTV (телемарафон); Прямий канал (пряма трансляція); 24 канал; 5 канал.

## **ВИСНОВКИ**

**Протягом шести місяців з моменту створення ГАР МОУ проведено 27 її засідань, що дало змогу оперативно реагувати на ті виклики та проблеми, які виникають у діяльності Міноборони.**

**Члени ГАР МОУ надали рекомендації щодо державного гарантування якості оборонної продукції, перевірки якості тилового забезпечення та окремих законопроектів у сфері оборони. Частина з них була врахована у діяльності оборонного відомства та знайшла відображення в інформаційному просторі.**

# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

## ВИСНОВКИ

1. Участь громадянського суспільства у процесах протидії корупції в Україні є критично важливою, більше того, це є суттєвою перевагою для початку переговорів про вступ України до ЄС.
2. Створення системи Громадських рад при органах виконавчої влади виявило ряд проблем, що негативно впливають на створення ефективної системи громадського контролю над державною владою, у тому числі у сфері протидії корупції.
3. Непоодинокими є випадки утворення Громадських рад при ОВВ внаслідок кулуарних домовленостей, відзначається їх недостатня інституційна спроможність, не публічність та формалізм в роботі, неналежний рівень комунікацій між ГР та керівництвом органів виконавчої влади, вони мають обмежені функції, насамперед контрольні та у сфері боротьби із корупцією.
4. Громадські ради (Ради громадського контролю) при нових правоохоронних антикорупційних органах були створені відповідно до вимог профільних законів саме як контрольні органи. Такий підхід значно підвищив статус таких рад та створив передумови за посиленням суспільного (громадського) контролю над діяльністю нових антикорупційних органів.
5. Процес формування Громадських рад (Рад громадського контролю) при нових правоохоронних антикорупційних правоохоронних органах є значно більш прозорим та конкурентним, аніж формування персонального складу так званих «класичних» рад. Це дозволяє обрати такий персональний склад рад громадського контролю, який є більш суспільно активним та орієнтованим на активний контроль відповідних органів влади.
6. Необхідність посилення суспільного (громадського) контролю та протидії корупції у Міністерстві оборони України призвели до необхідності до формування Громадської антикорупційної ради за прикладом Рад громадського контролю при нових антикорупційних правоохоронних органах.  
Однак, на відміну від Рад громадського контролю, ГАР МОУ була створена не відповідно до вимог профільного закону, і навіть не відповідно до положень нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України, а згідно із наказом Міністра оборони України. Це значно знижує її суспільну легітимність та вагу, обмежує її можливості у сфері протидії корупції під час оборонних закупівель.
7. Функції ГАР МОУ розширені порівняно із функціями така званих «класичних» Громадських рад. Водночас, порівняно із можливостями Рад громадського контролю вони є обмеженими. ГАР МОУ не може у повному обсязі виконувати контрольні функції, повноцінно впливати на кадрову політику і політику доброчесності Міністерства оборони України.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

За прикладом Рад громадського контролю при нових антикорупційних правоохоронних органах необхідно якісно посилити систему суспільного (громадського) контролю над діяльністю органів влади, трансформувати існуючу систему Громадських рад при ОБВ (включаючи ГАР МОУ) та вжити наступні заходи:

1. Ухвалити спеціальний закон про правовий статус, порядок формування та функції Громадських рад, в якому чітко формалізувати їх роботу та компетенції.
2. Визначити прозорий та чіткий порядок формування персонального складу усіх Громадських рад шляхом рейтингового інтернет голосування громадян України відповідно до процедури обрання персонального складу РГК при нових правоохоронних антикорупційних органах. Кандидатури подані для участі в конкурсі мають бути членами відповідного громадського об'єднання не менше ніж 6 попередніх місяців.
3. Посилити контрольні функції усіх Громадських рад над діяльністю органів виконавчої влади, протидії корупції, включаючи:
  - розгляд проєктів нормативно-правових актів ОБВ, участь у їх розробці, підготовка пропозицій та рекомендацій до них;
  - проведення регулярного антикорупційного моніторингу, участь в розробці та контролі виконання антикорупційної програми ОБВ;
  - розгляд звітів про результати діяльності відповідних органів державної влади, затвердження впродовж місяця відповідного відгуку, який є невід'ємною частиною звіту;
  - вплив на кадрову політику та політику доброчесності ОБВ, участь в роботі дисциплінарних комісій та конкурсному відборі працівників;
  - можливість делегування участі уповноважених представників Громадських рад у засіданнях та нарадах, які проводяться відповідним органом влади.
5. Передбачити обов'язкову комунікацію та налагодження взаємодії між Громадськими радами та керівництвом органів державної влади, підвищити рівень публічності цих рад.
6. Посилити інституційну та експертну спроможність (*capacity building*) Громадських рад (включно з експертною підтримкою, налагодженням роботи секретаріатів, розробкою методології роботи тощо).