

*Тетяна Андрійчук*

ГРОМАДСЬКІ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ  
ОРГАНИ: ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ  
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

*Автор з урахуванням міжнародного досвіду дослідив проблеми створення і функціонування громадських консультативно-дорадчих органів. Обґрунтована залежність цієї форми взаємодії з громадянським суспільством не лише від формальних чинників (виду органів, способу формування, правового статусу), але й від добро-*

чесності та ставлення до співпраці з громадськістю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** громадські консультативно-дорадчі органи, інститути громадянського суспільства, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

**Andriychuk T. Public consultative and advisory bodies: problems of the organization and functioning.** *The author investigated the problems of creating and functioning of public consultative and advisory bodies relying on international experience. The dependence of this form of interaction with civil society not only on formal factors (type, method of formation, legal status), but also on righteousness and attitude to cooperation with public of state and local authorities is substantiated.*

**Keywords:** public consultative and advisory bodies, civil society organizations, government agencies, local governments.

Розвиток сучасної теорії демократії свідчить про варіативність розуміння цього феномену, що віддзеркалюється у широкому спектрі концептуальних підходів. Більшість з них тісно пов'язана з прагненням вирішити проблемні питання у взаємодії держави і громадянського суспільства.

Однією з форм такої взаємодії є громадські консультативно-дорадчі органи – осередки організованого впливу громадянського суспільства (як громадян, так і їх об'єднань) на діяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Міжнародний досвід свідчить про значну поширеність практики створення громадських консультативно-дорадчих органів (громадських рад, комітетів, комісій, палат, бюро, журі тощо) в країнах з розвиненою демократією. Водночас така форма взаємодії з громадянським суспільством оцінюється не завжди однозначно. Зокрема, дослідники звертають увагу на певну умовність розширення політичної участі громадянського суспільства завдяки цим органам [6, с. 246–247] або навпаки – «надмірність» кількості громадських дорадчих інституцій на національному рівні [12, с. 305]. Не можна оминати увагою і те, що громадські консультативно-дорадчі органи успішно використовуються як «фасад» керованих демократій або авторитарних режимів (Російська Федерація, Республіка Білорусь та ін.).

Україна має майже десятирічний досвід функціонування громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади (рішення про їх створення було прийнято урядом у жовтні 2004 року). За цей час процедури створення та повноваження громадських рад неодноразово переглядалися, водночас досі не знайдено оптимального формату їх роботи. Тому використання цієї форми взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства сприймається громадськістю критично.

Водночас слід відзначити недостатній рівень вивчення цієї проблематики у вітчизняній політичній науці. Громадські консультативно-дорадчі органи здебільшого розглядаються побіжно серед інших форм взаємодії держави і громадянського суспільства або в контексті лише українського емпіричного матеріалу [див., наприклад: 1; 3; 5; 10; 13]. У зв'язку з цим існує потреба у ґрунтовному аналізі концептуальних проблем створення і функціонування громадських консультативно-дорадчих органів.

Мета цієї публікації – дослідити з урахуванням міжнародного досвіду проблеми створення і функціонування громадських консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що впливають на їх ефективність.

Розглядаючи проблеми організації та функціонування громадських консультативно-дорадчих органів, насамперед, важливо виокремити види таких органів. Так, на національному рівні найбільш поширеними є громадські консультативно-дорадчі органи, що створюються урядами або урядовими органами. Значно рідше їх створюють парламенти або президенти. На місцевому рівні поширена практика функціонування громадських консультативно-дорадчих органів, створених органами місцевого самоврядування, громадами або навіть недержавними організаціями (наприклад, громадські журі, ради згоди, ради мудрості тощо [14]). За строком діяльності такі органи можуть бути тимчасовими (наприклад, для розроблення певного рішення) або постійними (мають довготривале завдання, хоча періодично змінюють склад).

Водночас найбільш важливим у розгляді проблем організації та функціонування громадських консультативно-дорадчих органів

є врахування мети їх діяльності та функцій. За цим критерієм, на наш погляд, серед таких органів доцільно виокремити:

- представницькі (представляють та узгоджують інтереси різних груп громадськості, налагоджують обмін думками між представниками таких груп та органами державної влади або органами місцевого самоврядування);

- експертні (надають експертну, консультаційну та інформаційну допомогу органам державної влади або органам місцевого самоврядування);

- залучені до виконання владних повноважень (виконують функції мобілізації та самоорганізації громадян, їх безпосереднього залучення до формування і реалізації політики);

- апеляційні (забезпечують незалежний «арбітраж» у спірних питаннях, що виникають між громадянами або громадянами та посадовими особами);

- органи громадського контролю (виконують функції незалежного контролю і нагляду за діяльністю органів державної влади або органів місцевого самоврядування).

З урахуванням зазначеного пропонується розглянути проблемні питання, що мають вирішальне значення для організації та функціонування громадських консультативно-дорадчих органів, їх ефективності. Ці проблемні питання, на наш погляд, стосуються *способу формування громадського консультативно-дорадчого органу, його правового статусу, впливу на прийняття рішень та залежності від суб'єкта створення.*

Деякі дослідники виокремлюють три способи формування громадських консультативно-дорадчих органів: обрання членів, призначення членів та набуття членства шляхом повідомлення [2, с. 157; 8]. Водночас, глибший аналіз міжнародного досвіду дозволяє говорити про більшу кількість таких способів, кожен з яких має свої недоліки або переваги.

Так, склад громадських консультативно-дорадчих органів може *обиратися керівництвом органу державної влади або органу місцевого самоврядування самостійно.* Особливо характерним такий спосіб є для експертних консультативно-дорадчих органів, коли суб'єкт створення самостійно визначає експертів з того чи іншого питання. Він також може застосовуватися і під час формування

апеляційних органів (наприклад, апеляційні ради з питань будівництва та з питань зонування при міській раді міста Кент у США). До переваг цього способу належить можливість добору саме тих експертів, в кваліфікації і фаховій спроможності яких упевнений суб'єкт створення, до недоліків – формування «зручних» консультативно-дорадчих органів, які не будуть критичними щодо органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Схожим, але більш демократичним є спосіб *обрання членів консультативно-дорадчого органу керівництвом органу державної влади або органу місцевого самоврядування серед кандидатів, висунутих інститутами громадянського суспільства, іншими заінтересованими особами*. Такий спосіб часто використовується для формування експертних органів. Наприклад, до складу експертних консультативних комітетів при урядових агенціях США обираються кандидатури, внесені членами Конгресу, громадськістю, професійними спілками [4, с. 16]. Подібним чином формуються також деякі представницькі органи (Рада національних меншин при уряді Республіки Чехії, Рада штату Техас з питань відхилення у розвитку тощо). Основна перевага цього способу – залучення заінтересованих інститутів громадянського суспільства до процесу формування консультативно-дорадчого органу зі збереженням права суб'єкта його створення обирати найбільш фахових кандидатів. Цей спосіб дозволяє також урівноважити характеристики членів, наприклад, за місцем проживання, сферою діяльності (контрольоване представництво). З іншого боку, на практиці такий спосіб може стати лише прикриттям обрання органом державної влади чи органом місцевого самоврядування «зручних» членів консультативно-дорадчих органів.

Громадські консультативно-дорадчі органи можуть також формуватися шляхом *обрання членів інститутами громадянського суспільства або громадянами самостійно*. Найчастіше такий спосіб застосовується під час обрання складу представницьких органів, органів, залучених до виконання владних повноважень, та органів громадського контролю. Водночас він може реалізовуватися по-різному. Так, члени громадського консультативно-дорадчого органу можуть обиратися на обмежену кількість місць (Національний фонд громадянського суспільства в Угорщині, наглядові

комітети територіальних громад у Болівії тощо), або необмежену (Рада з питань громадянського суспільства в Болгарії тощо). Є приклади обрання членів консультативно-дорадчих органів за допомогою контрактного агента, який організовує процес голосування (екологічна організація «Bluelink» у Болгарії, Центр інформаційної підтримки, взаємодії та розвитку неурядових організацій у Словенії) [15].

Основна перевага цього способу полягає в можливості громадянського суспільства безпосередньо обирати своїх представників, що будуть взаємодіяти з органами влади. На думку деяких дослідників, саме такий спосіб є найбільш ефективним, оскільки підвищує довіру до громадського консультативно-дорадчого органу і робить його склад репрезентативним [8]. Водночас, на наш погляд, варто погодитися з Дж. Ціммерманом, що попри демократичність такий спосіб може призвести до надмірного представництва у громадському консультативно-дорадчому органі певних груп громадськості і недостатнього представництва решти груп [11, с. 271].

Для запобігання вищезгаданому недоліку, формуючи деякі представницькі консультативно-дорадчі органи, використовують спосіб «змішаного» обрання їх складу: *частина членів призначається органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, інша – обирається заінтересованими інститутами громадянського суспільства або громадянами*. Перевагою цього способу є досягнення більшої фахової рівноваги у складі цих органів та унеможливлення монополізації інтересів окремих груп громадськості.

Зрідка під час формування громадських консультативно-дорадчих органів використовується спосіб *включення до їх складу усіх бажаних представників громадськості (за умови відповідності певним критеріям)*. Наприклад, членами Пріоритетної ради м. Дейтона (США) можуть стати бажані, які зберуть як мінімум 25 підписів зареєстрованих виборців. До складу Громадської консультативної ради при мері м. Саратова обираються представники об'єднань громадян, які повідомили про таке бажання і підтвердили свою офіційну реєстрацію [2, с. 157–158]. Перевага такого способу полягає у демократичності. Разом з цим, значна кількість

бажаючих стати членами консультативно-дорадчого органу може спричинити дезорганізацію його роботи.

Окремі представницькі консультативно-дорадчі органи (громадські журі, ради мудрості, ради громадської згоди тощо) формуються способом *випадкового відбору членів за спеціальними методиками*, які передбачають представництво різних демографічних груп (залежно від віку, статі, освіти, національності, місця проживання, релігії тощо).

Як бачимо, спосіб формування громадського консультативно-дорадчого органу тісно пов'язаний з видом такого органу та очікуваннями суб'єкта його створення від майбутньої співпраці (перевага надається чи більшій фаховості та контрольованості органу, чи балансу у ньому інтересів, чи представленню незалежної думки громадськості). Разом з цим, ефективність функціонування громадського консультативно-дорадчого органу залежить також від шляхів розв'язання ряду проблем у взаємодії з відповідним органом державної влади або органом місцевого самоврядування. На наш погляд, найбільшого значення в цьому контексті набувають: правовий статус громадських консультативно-дорадчих органів; рівень впливу на прийняття політичних рішень; міра залежності їх роботи від суб'єкта створення.

*Правовий статус громадських консультативно-дорадчих органів* може бути закріплений актами різної правової сили. У міжнародній практиці трапляються громадські консультативно-дорадчі органи навіть зі статусом, закріпленим у конституції (Економічна і соціальна рада у Франції, Національна рада у Словенії тощо). Іноді цей статус визначається законом (як правило, у випадку представницьких і експертних органів). Окремі з громадських консультативно-дорадчих органів, наприклад, ті, що утворюються недержавними організаціями (громадські журі, ради мудрості, ради громадської згоди тощо), функціонують і без нормативно-правової бази.

Водночас, найчастіше статус і питання, пов'язані з функціонуванням громадських консультативно-дорадчих органів, закріплюються у спеціальних рішеннях суб'єктів їх створення.

Слід зазначити, що рівень врегулювання правового статусу консультативно-дорадчого органу, з одного боку, демонструє його

суспільно-політичну роль і надає певні гарантії його діяльності. Тому чим впливовішим є правовий акт, який визначає засади функціонування відповідного органу, тим більше можливостей, теоретично, має цей орган у взаємодії з суб'єктом створення. З другого боку, важливою є неформальна готовність органів державної влади чи органів місцевого самоврядування співпрацювати з громадськими консультативно-дорадчими органами або використовувати результати їх діяльності. Відсутність такої готовності може лише частково компенсуватися нормами законодавства.

Схожою є і проблема *впливу громадських консультативно-дорадчих органів на прийняття політичних рішень*. У міжнародній практиці є лише окремі випадки обов'язковості рішень громадських консультативно-дорадчих органів. Наприклад, Оперативна група Сан-Франциско (США), що є арбітром між особою, якій відмовлено в отриманні певного документа, і посадовою особою, до відання якої цей документ належить, видає спеціальні рішення, що зобов'язують надати той чи інший документ. Якщо наглядові комітети Болівії денонсують використання муніципальних ресурсів, відповідні муніципалітети повинні виправити ситуацію, а у разі невиконання цієї вимоги – заявити про неспроможність перед Національним сенатом [2, с. 159–160]. Влада районів міста Порту Алегрі (Бразилія) не може повністю ігнорувати пропозиції громадських рад, кожна з них повинна бути внесена до фінального річного бюджету, щоправда, подекуди це робиться у компромісному варіанті.

Водночас, здебільшого пропозиції громадських консультативно-дорадчих органів мають рекомендаційний характер для суб'єктів створення. Тобто, їх врахування чи неврахування залежить, насамперед, від позиції органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Впливає на ефективність роботи громадських консультативно-дорадчих органів також *міра їх залежності від суб'єкта створення*. З теоретичної точки зору ці органи покликані бути незалежними, об'єктивними і рефлексивними щодо органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Водночас практика свідчить, що консультативно-дорадчі органи можуть набувати рис як суто незалежних органів, так і органів державно-громадських.



З об'єктивних причин громадські консультативно-дорадчі органи, сформовані інститутами громадянського суспільства або громадянами самостійно, будуть найменше залежати від керівництва органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Усі інші способи формування громадських консультативно-дорадчих органів передбачають певну міру їх залежності. Найбільше рис державно-громадських органів набувають, як правило, експертні органи, а також окремі представницькі. Етатистський характер таких органів посилює і включення до їх складу посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, які є повноправними членами.

Крім інституційної залежності не слід забувати і про залежність ресурсну. Фінансове, матеріально-технічне забезпечення – важливий чинник організації роботи громадських консультативно-дорадчих органів. Деякі дослідники вважають, що фінансування таких органів з державного чи місцевого бюджету суттєво узаляжнює їх роботу, перетворює на державно-громадські [7, с. 122]. Водночас є погляд, що створення громадських консультативно-дорадчих органів, позбавлених бюджетного фінансування, не розширює, а обмежує можливості таких органів [9, с. 18].

На нашу думку, відповідь на порушене питання не є однозначною і залежить від виду громадського консультативно-дорадчого органу та мети його створення. Міжнародний досвід свідчить про існування фінансової підтримки експертних та ряду представницьких консультативно-дорадчих органів. Наприклад, витрати членів Данської ради з питань інвалідності, які пов'язані з діяльністю у складі цього органу, компенсуються державою. У Німеччині члени Консультативної ради з питань глобальних змін у навколишньому середовищі отримують компенсацію за свою роботу та кошти на відрядження. Отримують гонорар і члени Національної консультаційної ради з питань старіння Канади та Економічної і соціальної ради Франції [2, с. 160]. Така практика свідчить, що фінансування громадських консультативно-дорадчих органів не завжди спрямоване на «підкуп» їх членів, скоріше йдеться про оплату їх експертних послуг або компенсацію за незручності, пов'язані із членством.

З другого боку, для ряду видів громадських консультативно-дорадчих органів фінансування з боку органів державної влади чи

органів місцевого самоврядування є недоцільним. Ідеться про органи, покликані бути незалежними виконавцями певних владних повноважень, авторитетними апеляційними структурами, громадськими контролерами. У таких випадках члени цих консультативно-дорадчих органів мають працювати на засадах волонтерства. Щоправда, є випадки «незалежного» фінансування роботи громадських консультативно-дорадчих органів (громадські журі, ради мудрості, ради громадської згоди тощо) за кошти спонсорів (неурядових організацій, корпорацій та ін.), які не уповноважені ухвалювати рішення з питань, що обговорюватимуться такими органами, водночас це не позбавляє можливості лобювання ними певних пропозицій.

Отже, громадські консультативно-дорадчі органи є поширеною формою взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства чи громадянами. Такі органи можуть створюватися як на національному рівні (урядами, органами виконавчої влади, рідше – парламентами і президентами), так і на рівні місцевого (органами місцевого самоврядування, громадами, недержавними організаціями). Їх функціонування теоретично покликане виправити недоліки представницької ліберальної демократії та наблизити громадянське суспільство до безпосередньої участі у прийнятті політичних рішень. Водночас практика свідчить, що результати діяльності громадських консультативно-дорадчих органів не завжди відповідають таким очікуванням.

Проведений аналіз проблем, що можуть впливати на організацію та функціонування громадських консультативно-дорадчих органів, свідчить про суттєву залежність цієї форми взаємодії з громадянським суспільством від ряду формальних чинників, зокрема, від виду цих органів, способу їх формування, правового статусу. Водночас вплив громадського консультативно-дорадчого органу на прийняття рішень та його реальна незалежність від суб'єкта створення більшою мірою пов'язані з неформальними чинниками, а саме – з добросовістю відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування та його ставленням до засад співпраці з громадськістю.

Ця проблема характерна не лише для демократій, що розвиваються, але й для більш зрілих демократичних режимів. Навіть американські дослідники звертають увагу, що місцеві урядовці можуть використовувати громадські консультативно-дорадчі органи, щоб загальмувати процес, коли йдеться про якесь вирішальне питання, або створити враження, ніби мають намір удатися до дій, які виправляють попередні порушення [11, с. 271].

З другого боку, навіть державно-громадські консультативно-дорадчі органи за умов відсутності тиску з боку органу державної влади чи органу місцевого самоврядування на практиці можуть мати значну автономність і сприяти безпосередній дискусії між представниками громадськості та чиновниками. Таким чином вони можуть забезпечувати певний рівень комунікації в державах, де демократія лише розвивається і відсутні інші політичні інститути, що можуть ефективно виконувати таку функцію.

Зазначені особливості функціонування громадських консультативно-дорадчих органів важливо враховувати, аналізуючи впровадження цієї форми взаємодії держави і громадянського суспільства в конкретних країнах, зокрема в Україні, задля уникнення завищених очікувань та необ'єктивних оцінок.

---

1. Береза А. В. Громадські ради в Україні: історія становлення / А. В. Береза // Держава і право. – 2011. – Випуск 52. – С. 613–615.

2. Боржелли Н., Брайт В. Общественные советы как механизм консультаций государства с общественностью / Н. Боржелли, В. Брайт // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок. – Минск : ФУАинформ, 2009. – С. 154–161.

3. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія / Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.]; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 148 с.

4. Громадські консультативні ради. Досвід США // Вісник громадських рад. – 2011. – № 1. – С. 9–16.

5. Іоненко Д. А. Громадські ради як засіб контролю державних органів громадянським суспільством / Д. А. Іоненко // Грані. – 2011. – № 1. – С. 141–145.

6. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон ; [пер. з фр. Є. Марічева]. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 287 с.

7. Руденко В. Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности / В. Н. Руденко // Сравнительное конституционное обозрение. – № 4. – С. 116–124.
8. Смолянок О. Общественные советы: зарубежный опыт правового регулирования [Электронный ресурс] / О. Смолянок. – Режим доступа : <http://nmnby.eu/news/analytics/3192.html>. – Назва з екрана.
9. Тарасенко А. В. Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России : автореф. дис. на соискание уч. степени к. полит. н.: 23.00.02 / А. В. Тарасенко. – Пермь : Пермский государственный университет, 2009. – 24 с.
10. Усаченко Л. Громадські дорадчі ради: стан та перспективи функціонування / Л. Усаченко // Ефективність державного управління. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 388–390.
11. Ціммерман Дж. Ф. Учасницька демократія: відродження популізму / Дж. Ф. Ціммерман // Демократія : антологія / упор. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 263–303.
12. Шмідт Г. Наша епоха. Діалог / Г. Шмідт, Ф. Штерн. – К. : Темпора, 2011. – 318 с.
13. Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / В. В. Шутович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3. – С. 74–78.
14. Atlee T. Using citizen deliberative councils to make democracy more potent and awake / T. Atlee [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.co-intelligence.org/cdcusesandpotency.html>. – Назва з екрана.
15. Mechanisms for nominating of NGO representatives / Bulgarian center for not-for-profit law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bcnl.org/en/articles/826-mechanisms-for-nominating-of-ngo-representatives-2009.html>. – Назва з екрана.