

Консультативно-дорадчі органи територіальних громад України в європейському контексті: призначення, завдання, фактори успіху

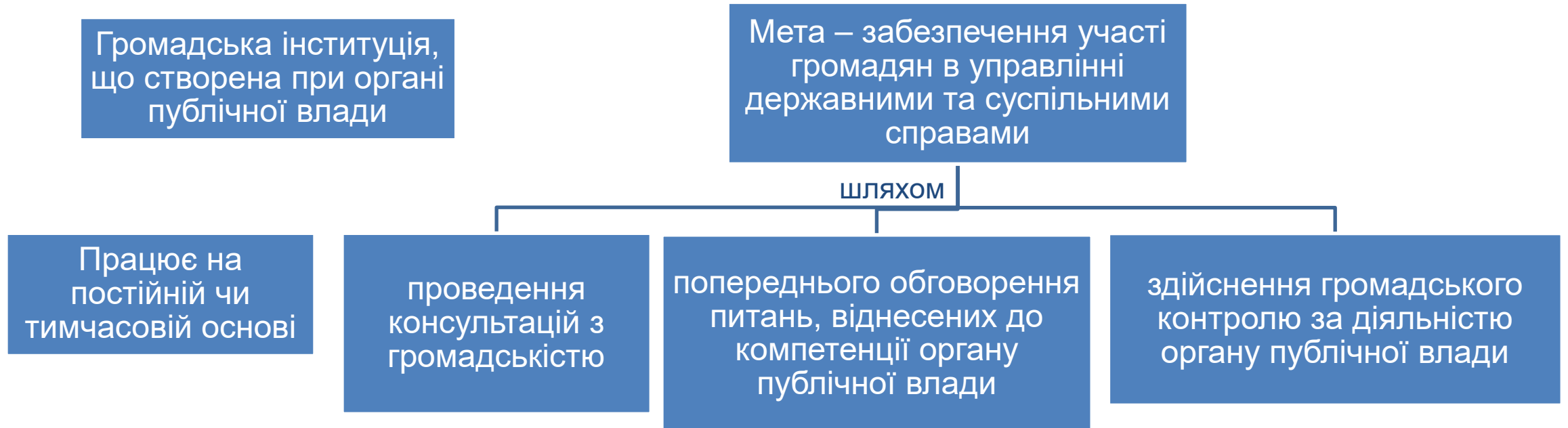
Доповідачка: Свеженцева Юлія Олександрівна,
старша спеціалістка з питань залучення громадськості
ВБО «Інститут місцевого розвитку»,
канд. соціологічних наук, доцентка

15 травня 2024 року

Значення та роль консультативно-дорадчих органів (КДО) в Україні

- Однією з головних умов прийняття будь-якої країни до складу «європейської сім'ї» є створення в ній інфраструктури демократичних інституцій та забезпечення належних умов для їхнього сталого функціонування.
- Україна взяла курс на європейську інтеграцію, тому має інституціалізувати поширені в Європі сучасні форми владно-громадської взаємодії.
- Перші КДО були започатковані в Україні ще тридцять років тому.
- Проте сьогодні мало хто з таких органів повністю розкрив свій потенціал як форпосту громадськості, що діє у безпосередній близькості до влади, в тісному контакті з нею і дійсно впливає на її рішення.
- Українські громадські ради поки ще масово не стали значущим впливовим елементом соціальної інфраструктури українського суспільства, могутнім суб'єктом національного та місцевого розвитку.
- Водночас в Україні на місцевому рівні є приклади успішної діяльності КДО, які разом з ОМС та громадськістю демонструють синергію співпраці для розвитку територіальних громад.

Консультативно-дорадчий орган



- ❑ У зарубіжних наукових джерелах КДО визначені як «утворення за участі представників громадськості, які мають внутрішню формалізовану структуру, за якими державні органи закріплюють певні повноваження та з якими консультуються з питань прийняття та виконання державних рішень» (В. Брайт та Н.Боржевеллі).
- ❑ На сходах громадської участі КДО відносяться до рівнів діалогу, співпраці, партнерства. Деякі форми, наприклад, громадські панелі, при досягненні певного рівня консенсусу, навіть уповноважені приймати рішення.

Поширеність КДО у світі

- ❑ **Громадські консультативно-дорадчі органи** є поширеною в світі формою взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства та громадянами.
- ❑ **Головними завданнями КДО** є захист та реалізація прав і свобод, виявлення, задоволення та узгодження соціальних потреб та інтересів населення.
- ❑ **На національному рівні** найбільш поширеними є громадські консультативно-дорадчі органи, що створюються урядами або урядовими органами. Значно рідше КДО 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).
- ❑ **Функціонування КДО** теоретично покликане виправити недоліки представницької демократії та наблизити громадянське суспільство до безпосередньої участі у прийнятті політичних рішень.

КДО не підміняють законні органи влади, а є ще одним центром прийняття суспільно важливих рішень.

Історія створення КДО в США

- ❑ Традиція створення консультативних інституцій приписується Джорджу Вашингтону, який у 1794 р. призначив спеціальну групу уповноважених для розслідування «повстання через віскі».
- ❑ З 1842 р. Конгрес законодавчо контролював федеральні дорадчі органи – переважно шляхом обмеження фінансування та оплати праці членів комітету.
- ❑ У 1940–1950-х рр. різноманітні галузі приватного сектору створювали консультативні комітети, які намагалися впливати на діяльність федеральних урядів.
- ❑ 1972 р. – в США прийнято Закон про Федеральні консультативні комітети.
- ❑ Федеральні дорадчі/консультативні комітети – комісії, ради або робочі групи – створювалися як тимчасові дорадчі органи, які можуть обійти бюрократичні обмеження для збору різноманітних поглядів щодо конкретних питань політики.
- ❑ Дорадчі органи вирішували цілу низку питань, починаючи від політики щодо донорства органів і закінчуючи розробленням і впровадженням діяльності Міністерства національної безпеки.
- ❑ Такі комітети зазвичай створювалися для допомоги уряду в управлінні та вирішенні складних питань, що спричиняють розбіжності.

Введення податку на міцні напої на початку 1790-х років викликало в США великі суперечки. Протести проти податків, які вважалися несправедливими, переросли в напади на збирачів акцизів, у тому числі побиття.

Історія створення КДО в Європі

- ❑ В Європі консультативно-дорадчі органи вперше з'явилися у Франції наприкінці XIX століття, коли влада зрозуміла, що варто вже якось залучати громадськість і мешканців до процесу прийняття рішень.
- ❑ У Великій Британії Консультативні комітети з питань охорони здоров'я (PHAC) є постійними комісіями, відповідальними за розроблення рекомендацій щодо охорони здоров'я. Консультативний комітет з питань міграції (MAC) консультує уряд.
- ❑ У Франції діє Технічний комітет з вакцинації, який виконує функцію Національної технічної консультативної групи з імунізації.
- ❑ В усій Європі на місцевому рівні створена розгалужена інфраструктура демократичних інституцій та, що головне, забезпечені належні умови для їхнього сталого функціонування.
- ❑ Сьогодні в Європі КДО є реальною силою: як виразники голосу громадськості вони забезпечують прозорість роботи державних та місцевих органів влади та роблять їхню роботу більш ефективною.

Досвід КДО Польщі

У Польщі діє система, коли один відсоток від податків йде на фінансування діяльності НУО. Ресурси виділяють на роботу в соціальній сфері для вирішення конкретних завдань.

У розподілі ресурсів активну участь бере громадськість через механізм КДО.

Діяльність КДО спрямована на створення норм і правил довгострокової співпраці між місцевим самоврядуванням і неурядовими громадськими організаціями в усіх сферах, що стосуються життя тієї чи іншої територіальної спільноти.

Діяльність КДО:

- спільні консультації щодо прийняття тих чи інших рішень, що стосуються життя громади;
- спільне визначення стратегії місцевого розвитку, зокрема – регіональних планів розвитку;
- окреслення умов і процедури формування дотацій з місцевого бюджету на програми НУО, що мають на меті реалізацію інноваційних проєктів у межах місцевої громади;
- забезпечення участі неурядових громадських організацій в тендерах на виконання тих чи інших публічних завдань;
- формування місцевих законопроєктів (рішень місцевих рад), які комплексно окреслюють цілі, механізми і форми співпраці самоврядування і неурядових громадських організацій;
- забезпечення НУО правом використання ресурсів місцевої інфраструктури, інформації, експертів, інформаційних каналів тощо.

Поширені КДО в Україні

- ❑ Перший КДО – Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України – з’явився в Україні ще у 1993 році. Обов’язкове створення КДО при органах виконавчої влади було започатковане 2004 року.
- ❑ Найбільш поширеними в Україні КДО є **громадські ради**.
 - *Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», що регулює діяльність громадських рад при державних органах, для ОМС має рекомендаційний характер.*
- ❑ Набирають популярності **молодіжні ради**, які утворюються при виконавчих комітетах, місцевих радах, а також при голові.
- ❑ Порівняно новий вид консультативно-дорадчих органів – **ради ВПО та ради волонтерів**.
- ❑ Дуже популярними серед ОМС стали **ради «за напрямками»**.
 - *Наприклад, при Вінницькій міській раді є 18 КДО, зокрема Рада підприємців, Рада з питань розвитку інформаційних технологій, Медична рада, Туристична рада, Молодіжна рада, Міжвідомча рада з питань сім’ї, соціальної підтримки сімей Захисників та Захисниць, інтеграції внутрішньо переміщених сімей (осіб), гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім’ї та протидії торгівлі людьми та інші.*

Формати КДО в Європі та світі

громадські
ради

консультативні
комітети

дорадчі або
експертні
комісії

громадські
колегії

пріоритетні
ради

робочі групи

громадські
палати

консультативні
асамблеї

громадські
експертні
служби

громадські
журі

консенсусні
ради/конфере
нції

громадські
панелі

- У конституційному законодавстві різних країн консультативно-дорадчі органи мають різні найменування.
- Назва залежить від специфіки діяльності КДО, а також від національних правових традицій держави.
- КДО мають різний рівень правового регулювання, організаційно-правові форми діяльності та ступінь впливу на прийняття нормативно-правових актів.

Призначення КДО

Представницька демократія vs. учасницька демократія? Або обидві?

Барбер Б. «Сильна демократія: політика учасницького типу». Демократію, яка не відповідає вимогам забезпечення широкої та постійної участі простих громадян в політичному управлінні, зокрема на місцевому рівні, навіть попри загальне виборче право, Бенджамін Барбер називає «крихкою» (thin democracy), антиподом якої є «сильна» (strong democracy).

Сильна демократія є представницька + учасницька. Її особливістю є побудова своєрідної системи, що поєднує пов'язані між собою механізми представницької та безпосередньої демократії, які не мають антагоністичного характеру і застосовуються постійно.

«... Це радше самоврядування громадян, ніж представницьке врядування в ім'я громадян. За такої демократії активні громадяни безпосередньо урядують над собою, хоча не конче на кожному рівні і кожної миті, а досить часто, зокрема, тоді, коли треба вирішувати головні політичні питання і коли виявляють свою дію значні сили» (Б. Барбер).

Саме КДО можуть забезпечити інтеграцію, «зрощення» цих механізмів та синергію, необхідну для сталого розвитку.

Переваги демократії участі

Сьогодні теоретики демократії визнали важливість участі громадян в управлінні та прийнятті рішень.

Добре функціонування системи учасницького врядування забезпечує чотири головні переваги:

- ❑ Високий рівень інтелектуальної та практичної обґрунтованості рішень, що приймаються, оскільки до їхньої розробки залучається широке коло громадян, які достеменно знають місцеві умови, потреби та прагнення.
- ❑ Справедливе відображення й урахування інтересів різних верств суспільства. Участь громадськості також сприятиме знаходженню рішень, що відповідали би загальним інтересам і в підсумку сприяли всебічному розвитку громад.
- ❑ Участь громадськості допомагає визначити і розв'язати проблеми, які виникають при реалізації урядових та місцевих програм. Владні інститути та процедури не завжди здатні урахувати проблеми, які певні групи людей вважають серйозними.
- ❑ Високий рівень легітимності тих рішень, що приймаються; полегшення запровадження планів і програм, бо жителі з більш охоче погодяться із проектами і працюватимуть для їхньої успішної реалізації, якщо вони брали участь у плануванні тих проєктів.
- ❑ Залученість громадян має значення для укріплення демократії, бо громадянам буде легше вимагати від обраних і призначених посадовців відповідальності за їхні дії. Участь громадськості має запобігти зловживанню владою, відриву можновладців від пересічних громадян, відчуження особи від влади.

Можливі недоліки участі громадськості

- ❑ Витрати можуть зростати внаслідок додаткових коштів, що підуть на забезпечення громадськості повною інформацією, а в деяких випадках – на проведення публічних обговорень і референдумів.
- ❑ Вимоги громадян додатково вивчити питання можуть затримати підготовку й реалізацію планів, що призводить до значно більших витрат під час інфляції.
- ❑ Громадяни-нефахівці можуть не мати компетентності, потрібної для адекватного судження про технічні аспекти планів і програм, а спроби можновладців пояснити тонкі нюанси можуть призвести до великих втрат часу.
- ❑ Існує небезпека, що громадяни, які братимуть участь у плануванні та (або) втіленні процесів у життя, матимуть у край обмежений світогляд і перейматимуться тільки впливом планів і програм на своє безпосереднє довкілля, призводячи таким чином до конфлікту між тим, що є найкращим для цього району, і тим, що є найкращим для якоїсь ширшої географічної одиниці.
- ❑ Індивіди, що беруть участь у створенні програм та ухваленні рішень, можуть не репрезентувати широких мас громадян.
- ❑ Може виникнути конфлікт між цінностями, якщо ті, хто бере участь, дотримуються цінностей, які істотно відрізняються від цінностей, яких дотримується більшість обраних можновладців.
- ❑ Питання, які з ініціативи громадян виносять на обговорення, можуть бути погано сформульовані й призвести до проблем втілення в життя рішень, ухвалених громадськістю.

Питання масштабу та ефективності участі громадськості

Інтенсивність і ефективність участі громадян знаходиться в зворотній пропорційній залежності від кількості учасників і розмірів території, що підлягає управлінню.

У міру зростання цих показників ефективність неминуче падає. Це об'єктивний закон, який у практичній площині просто необхідно брати до відома.

На рівні держави або великих міст без представництва не обійтися навіть в учасницькій демократії: громадськість має делегувати своє право на участь певним представникам КДО.

Широка участь громадян в умовах наявних систем комунікації та територіальних утворень найбільш ефективна в межах невеликих територіальних спільнот. Тобто на рівні місцевого самоврядування або так званої «локальної демократії».

Саме тут є потенціал загального і безпосереднього залучення громадян до обговорення, прийняття та реалізації управлінських рішень через широкий спектр форм співучасті людей у справах громади – референдуми, громадські слухання, громадські журі, форуми, збори, обговорення, ініціативи, утворення постійно або тимчасово діючих громадських комітетів, комісій і рад, сусідських общин, органів громадського контролю тощо.

КДО знімають питання масштабу як загрози ефективності громадської участі.

Участь громадськості в умовах цифрових технологій

Технологічний прогрес суттєво розширює партисипативні можливості громадян.

Водночас є ризики завдяки технологічним можливостям створити систему тотального соціального контролю, на зразок поліцейської держави.

Хоча нові технології розширюють можливості участі громадян у дискусіях з експертами, практичними політиками й співгромадянами, але політичні еліти можуть використати технології інтерактивних комунікацій для маніпулювання публікою у своїх інтересах.

Не тільки громадяни зможуть використовувати ці можливості для контролю за владою, але й у влади багаторазово зростають можливості отримання максимально повної інформації про громадян.

Тепер за допомогою технічних засобів сучасні правителі демократичних держав можуть знати про своїх громадян набагато більше, ніж раніше авторитарні монархи.

Штучний інтелект та «комп'ютерократія»

Чи забезпечить «електронний пульт біля кожного ліжка» пряму демократію?

Швидкий розвиток ШІ відродив дискусії про «комп'ютерократію», коли кожний громадянин має умовний «пульт», за допомогою якого може голосувати за чи проти певного рішення, а комп'ютерний «мозок» оброблятиме інформацію і прийматиме рішення.

Водночас кількість законів, які пропонуються на обговорення щороку в кожній європейській країні, призвела би до необхідності відповідальним громадянам подавати свій голос принаймні один раз на день.

Така надмірна участь у політичному житті може мати своїм результатом пересиченість політикою та зростанням електоральної апатії.

«Ніщо не загрожує так ефективно вбити демократію, як надлишок демократії» (італійський політичний філософ Норберто Боббіо).

Проблема компетентності та освіченості громадян

Запитання: чи достатньо громадянської компетентності у рядового члена демократичного суспільства, чи здатен він адекватно і раціонально оцінювати складну структуру сучасної соціальної реальності?

Модель учасницької демократії вимагає від своїх громадян як суб'єктів державно-політичного процесу високого ступеня політичної свідомості, неабиякої громадянської наснаги та розвитку почуття взаємопричетності.

У концепції партисипативної демократії важлива роль відводиться підвищенню освітнього та культурного рівня населення, широкому залученню до участі у здійсненні політики саме освічених громадян.

Вочевидь, достатній рівень громадянської культури в суспільстві стає своєрідним запобіжником маніпуляцій і дискредитацій громадських ініціатив як таких.

Але чи можемо ми сподіватися, що всі мешканці громади здатні підвищити свій освітній та культурний рівень, відчувати взаємопричетність?

Саме інститут КДО надає можливість залучити до діалогу та співпраці з владою найбільш освічених, компетентних та зацікавлених представників громадськості.

Проблема забезпечення широкої участі громадян

Чому люди не беруть участь в місцевій політиці?

Тому що вони не можуть

- Причина – нестача необхідних ресурсів: часу, щоб брати участь у політичній діяльності, грошей, щоб робити внески, та громадських знань/навичок.

Тому що вони не хочуть

- Причина – відсутність психологічної взаємодії з місцевою політикою – відсутність інтересу до неї; мінімальна стурбованість суспільними питаннями; відчуття того, що діяльність не має ніякого значення; відсутність усвідомлення приналежності до групи зі спільними політичними інтересами.

Тому що ніхто не запитав

- Причина – ізоляція від набору мереж комунікацій, за допомогою яких громадяни залучаються у місцеву політику.

Завжди існує частина населення, яка «не може, не хоче або яку не питали» щодо участі у процесах прийняття рішень. Для становлення демократії участі, дійсно, потрібні постійні зусилля, ресурсні та часові витрати окремих громадян, які реалізовували би на практиці різні форми громадської участі. Але учасницька демократія і не передбачає участі всіх громадян у громадському та політичному житті завжди і в однакових формах.

Охоплення громади рівнями партисипації



Чи дієві КДО?

КДО – це партисипативний інструмент. Результат його використання залежить від намірів та компетентностей як влади, так і громадських представників.

Навіть у країнах з розвиненою демократією результати діяльності КДО оцінюються не завжди однозначно. Є факти формального функціонування КДО, як і низької ефективності та несвоєчасності наданих ними рекомендацій.

Надмірність кількості громадських дорадчих інституцій на національному рівні призвела до того, що деякі країни законодавчо обмежили застосування КДО при урядах та міністерствах, зокрема економіки.

Ніщо не загрожує так ефективно вбити партисипацію, як надлишок партисипації.

- Наявність КДО зовсім не є гарантією сильної демократії з ефективною участю громадськості.
- У деяких країнах громадські КДО успішно використовуються як «фасад» керованих демократій або авторитарних режимів.
- Державна або місцева влада може тільки імітувати соціальний діалог, запрошуючи до освячення своїх рішень лише лояльні до неї недержавні організації.
- Українська практика свідчить, що результати діяльності громадських КДО не завжди відповідають очікуванням громади.

Мета діяльності та завдання КДО

За цими критеріями можна виділити:

- 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);
- координаційні** (виконують функції мобілізації та самоорганізації громадян, їхнього 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).

Соціальні функції КДО

КДО виконують важливі соціальні функції:

- ❑ **соціального ініціювання** – громадськість через КДО може оперативно ініціювати прийняття нового акта чи внесення необхідних змін в уже чинні акти;
- ❑ **соціального вартування/контролю** – громадськість більше захищена від того, що орган влади прийме акт, який завдасть шкоди громаді або її певним соціальним групам;
- ❑ **соціального лобювання** – в органі влади більш повно представлені та враховані інтереси різних категорій громадян;
- ❑ **громадської експертизи** – громада отримує більш об'єктивну оцінку дій та актів органів влади;
- ❑ **«медіаційного майданчика»** – за допомогою КДО мають улагоджуватись соціальні конфлікти з майнових, політичних, національних, конфесійних та інших конфліктів.

Система КДО територіальної громади

Координаційна громадська рада

- Об'єднує та координує співпрацю усіх суб'єктів місцевого розвитку (органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, заклади вищої освіти та науково-дослідні установи, агенції місцевого та регіонального розвитку та громадські організації).

Консультативна громадська рада

- Представляє і узгоджує потреби і позиції всіх заінтересованих сторін; забезпечує консультації з громадськістю; дбає про інклюзивність участі громадськості; підтримує розвиток громадянського суспільства та системну співпрацю влади і громадських організацій.

Панель експертів/Стратегічна рада

- Вирішує питання пріоритетів та стратегічного розвитку. Проводить громадську експертизу місцевих програм та рішень.

Рада арбітрів/Апеляційна рада/Рада згоди

- Команда авторитетних представників громади, які забезпечують незалежний «арбітраж» у спірних питаннях, що виникають між громадянами або громадянами та посадовими особами; команда фасилітаторів, яка забезпечує діалог між владою і громадою, між сторонами конфлікту або поляризації.

Наглядова рада/Рада доброчесності/Рада совісті/Рада мудрості

- Здійснює нагляд над системою виховання та освіти; дбає про доброчесність кандидатів на виборні позиції.

Ради за напрямками/ Ради заінтересованих сторін

Проблемні питання/фактори успіху діяльності КДО

Питання, що мають вирішальне значення для організації та функціонування громадських КДО, їхньої ефективності, стосуються:

- ❑ **способу формування громадського КДО** – він має бути доречним, відповідати меті та завданням КДО та максимально забезпечувати незалежність органу;
- ❑ **правового статусу КДО** – він має бути визначеним для більшості форматів таких органів, щоб передусім гарантувати їм права, регламентувати взаємовідносини з владою та стимулювати створення та належне функціонування КДО;
- ❑ **впливу КДО на прийняття рішень** – рекомендації КДО мають бути донесені до громади, як і рішення влади щодо їхнього урахування/відхилення;
- ❑ **залежності КДО від суб'єкта створення** – КДО мають бути інституційно і ресурсно незалежними від суб'єктів їхнього створення.

Спосіб формування КДО (1)

1. 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*).

Переваги: можливість добору саме тих експертів, у кваліфікації і фаховій спроможності яких упевнений суб'єкт створення.

Недоліки: формування «зручних» консультативно-дорадчих органів, які не будуть критичними щодо органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Спосіб формування КДО (2)

2. Обрання членів КДО керівництвом органу державної влади або органу місцевого самоврядування серед кандидатів, висунутих інститутами громадянського суспільства, іншими заінтересованими особами.

Такий спосіб часто використовується для формування експертних, а також деяких представницьких органів.

Наприклад, до складу експертних консультативних комітетів при урядових агенціях США обираються кандидатури, внесені членами Конгресу, громадськістю, професійни Рада штату Техас з питань порушень розвитку ми спілками. Подібним чином формуються Рада національних меншин при уряді Республіки Чехії, тощо.

Переваги: 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).

Недоліки: на практиці такий спосіб може стати лише прикриттям обрання органом державної влади чи органом місцевого самоврядування «зручних» членів консультативно-дорадчих органів.

Спосіб формування КДО (3)

3. 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.

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*).

Переваги: можливість громадянського суспільства безпосередньо обирати своїх представників, що взаємодіятимуть з органами влади. Саме такий спосіб підвищує довіру до громадського консультативно-дорадчого органу і робить його склад репрезентативним.

Недоліки: попри демократичність такий спосіб може призвести до «тиранії більшості» – надмірного представництва у громадському консультативно-дорадчому органі певних груп громадськості і недостатнього представництва решти груп.

Спосіб формування КДО (4-5)

4. Для запобігання «тиранії більшості», формуючи деякі представницькі консультативно-дорадчі органи, використовують спосіб «змішаного» обрання їхнього 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.

5. Включення до складу КДО усіх охочих представників громадськості (за умови відповідності певним критеріям).

Наприклад, членами Пріоритетної ради м. Дейтона (США) можуть стати охочі, які зберуть як мінімум 25 підписів зареєстрованих виборців.

Перевага: демократичність способу обрання.

Недолік: значна кількість охочих стати членами КДО може спричинити дезорганізацію його роботи.

Спосіб формування КДО (6)

6. Окремі представницькі консультативно-дорадчі органи (громадські журі, ради мудрості, ради громадської згоди, громадські та громадянські панелі 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).

Спосіб формування громадського КДО 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).

Треба враховувати також рівень довіри громади до влади. При низькому рівні такої довіри треба більше місць віддавати кандидатам, обраним громадянським суспільством, або випадковому вибору (залежно від формату КДО).

Правовий статус громадських КДО

Правовий статус КДО може бути закріплений актами різної правової сили.

- Статус деяких КДО закріплений 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 КДО, наприклад, ті, що утворюються недержавними організаціями (громадські журі, ради мудрості, ради громадської згоди тощо), функціонують і без нормативно-правової бази.
- Найчастіше статус і питання, пов'язані з функціонуванням громадських КДО, закріплюються у спеціальних рішеннях суб'єктів їхнього створення.

Рівень врегулювання правового статусу КДО:

- демонструє його суспільно-політичну роль;
- надає певні гарантії його діяльності.

Чим впливовішим є правовий акт, який визначає засади функціонування відповідного органу, тим більше можливостей теоретично має цей орган у взаємодії з суб'єктом створення.

Водночас важливим є те, наскільки самі органи державної влади чи органи місцевого самоврядування готові співпрацювати з громадськими консультативно-дорадчими органами або використовувати результати їхньої діяльності. Відсутність такої готовності може лише частково компенсуватися нормами законодавства.

Постанова Кабінету Міністрів України №996

Редакція 2010 р.

Редакція 2015 р.

Визначення громадської ради

«постійно діючий колегіальний виборний орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики».

«є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики».

Завдання громадської ради

«створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами»

«сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами»

Постанова Кабінету Міністрів України №996

Редакція 2010 р.	Редакція 2015 р.
Завдання громадської ради	
«здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади»	«здійснення громадського контролю за діяльністю органу, при якому вона утворена»
Положення про громадську раду	
погоджується з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, та схвалюється на її засіданні	розробляється громадською радою та затверджується органом виконавчої влади

Вплив КДО на прийняття рішень органами влади

У міжнародній практиці є лише окремі випадки обов'язковості рішень громадських КДО.

- ❑ *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 рішення щодо використання муніципальних ресурсів, відповідні муніципалітети повинні виправити ситуацію, а у разі невиконання цієї вимоги – заявити про неспроможність перед Національним сенатом.*
- ❑ *Влада районів міста Порту Алегрі (Бразилія) не може повністю ігнорувати пропозиції громадських рад, кожна з них повинна бути внесена до фінального річного бюджету.*

Водночас здебільшого пропозиції громадських консультативно-дорадчих органів мають рекомендаційний характер для суб'єктів створення. Їхнє врахування чи неврахування 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.

Суттєвим фактором впливу на органи влади є публічність роботи КДО: його рекомендації мають бути донесені до громади, як і рішення влади щодо їхнього урахування/відхилення.

Міра залежності КДО від суб'єкта створення

Це є серйозним фактором впливу на ефективність роботи громадських КДО.

- ❑ З теоретичного погляду КДО 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 значною мірою залежних від суб'єкта створення.

Інституційна залежність.

- ❑ 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 їхньої залежності.
- ❑ Найбільшої залежності набувають, як правило, експертні органи, а також окремі представницькі. Залежність таких органів посилює і включення до їхнього складу посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, які є повноправними членами.

Ресурсна залежність КДО від суб'єкта створення

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 робить залежною їхню роботу, перетворює їх на державно-громадські.
- ❑ Водночас є погляд, що створення громадських консультативно-дорадчих органів, позбавлених бюджетного фінансування, не розширює, а обмежує можливості таких органів.

Відповідь залежить від виду КДО та мети його створення. Міжнародний досвід свідчить про існування фінансової підтримки експертних та ряду представницьких КДО.

- *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.*

Фінансування громадських консультативно-дорадчих органів не завжди спрямоване на «підкуп» їхніх членів, скоріше йдеться про оплату їхніх експертних послуг або компенсацію за незручності, пов'язані із членством.

Ресурсна залежність КДО від суб'єкта створення

- ❑ Фінансування з боку органів державної влади чи органів місцевого самоврядування є недоцільним для КДО, які покликані бути незалежними виконавцями певних владних повноважень, авторитетними апеляційними структурами, громадськими контролерами. Члени цих консультативно-дорадчих органів мають працювати або на засадах волонтерства, або фінансуватися через спеціально створені незалежні фонди.
- ❑ Є випадки «незалежного» фінансування роботи громадських КДО (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.



Дякую за увагу!

yasvezh@gmail.com