

**ЮРИДИЧНІ МЕХАНІЗМИ УХВАЛЕННЯ КОНСЕНСУСНИХ РІШЕНЬ
У МІЖНАРОДНІЙ ТА УКРАЇНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ
АСПЕКТ)**

У статті представлені результати дослідження юридичних механізмів ухвалення консенсусних рішень згідно з міжнародними договорами, проаналізовано у цьому контексті деякі нормативно-правові акти України та запропоновано шляхи їх удосконалення з метою становлення в Україні консенсусної демократії.

Ключові слова: консенсус, консенсусна демократія, громадянське суспільство.

Мирошниченко Ю. Р. Юридические механизмы принятия консенсусных решений в международной и украинской практике (сравнительно-правовой аспект).

В статье представлены результаты исследования юридических механизмов принятия консенсусных решений в соответствии с международными договорами, проанализированы в этом контексте некоторые нормативно-правовые акты Украины и предложены пути их совершенствования с целью становления в Украине консенсусной демократии.

Ключевые слова: консенсус, консенсусная демократия, гражданское общество.

Miroshnychenko Yu. R. Legal mechanisms of consensus-based decision-making in international and ukrainian practice.

The article represents results of the research of legal mechanisms in consensus decision-making in compliance with international agreements, analysis of some related legislative acts of Ukraine, and suggests ways of their improvement in order to establish consensus-based democracy in Ukraine.

Keywords: consensus, consensus-based democracy, civil society.

Сьогодні ми є свідками процесів постійного узгодження різних (часто протилежних) позицій, точок зору, інтересів і пошуку компромісів з метою вироблення та ухвалення консенсусних рішень. І така робота складається не лише між політичними силами в українському парламенті, а й на рівні багатьох громадських рад, робочих груп, експертно-консультативних рад при різних державних органах і органах місцевого самоврядування. Кожного року збільшується кількість громадян – представників інститутів громадянського суспільства, – задіяних у роботі відповідних державно-громадських структур.

Так, зокрема, «на основі консенсусу та співпраці між фахівцями державних установ і громадськими експертами неурядових організацій розроблено низку юридичних документів, що мають засадниче значення для розвитку в Україні громадянського суспільства» [1, с. 205–206]. Передусім це закони України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», які «розроблялися на основі консенсусу та співпраці між фахівцями державних інституцій і незалежними громадськими експертами, а їх ухвалення Верховною Радою України відбулося завдяки підтримці і провладною більшістю, і парламентською опозицією. Таким чином, був реально продемонстрований значний консолідуючий потенціал громадянського суспільства для формування політичної нації та усвідомлення загальнонаціональних інтересів» [1, с. 267–258].

Такі приклади засвідчують, що ми поступово виходимо на шлях становлення в Україні консенсусної демократії, практики прийняття важливих суспільних рішень на основі взаємних поступок і компромісів з метою вироблення та ухвалення максимально прийняттого для всіх сторін владного рішення. У той же час, «процеси розвитку громадянського суспільства на шляху утвердження демократії також потребують повноцінного законодавчого забезпечення з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері ... та кращих європейських практик» [2].

Також варто погодитись з тим, що «становлення ефективної вітчизняної моделі демократичної консолідації влади, політичних еліт та громадськості можливе лише за умови функціонування дієвого громадянського суспільства. Сприяння його розвитку на основі відповідних європейських стандартів, творчого застосування ліпших світових практик у поєднанні з національною специфікою було й залишається одним з основних напрямів державної політики. Ця політика має на меті участь інститутів громадянського суспільства як рівноправних і

впливових учасників конструктивного загальнонаціонального діалогу задля досягнення політичного консенсусу і соціальної стабільності та найшвидшого здійснення назрілих модернізаційних реформ в інтересах суспільства» [3, с. 129].

У цьому контексті не зайвим буде згадати фахову позицію та деякі думки експертів Національного інституту стратегічних досліджень про те, що *«загальнонаціональний республіканський консенсус має стати новим суспільним договором для України»* [4, с. 43], а *«реалізація ідеї республіканізму в політичній сфері України має здійснюватися на основі низки базових принципів. Насамперед це розвиток багатостороннього політичного діалогу – становлення політичної культури консенсусного типу, відмова від «боротьби всіх проти всіх»* [4, с. 44]. У той же час, як зазначають експерти, *«за відсутності механізмів та інститутів, орієнтованих на закріплення національного консенсусу, загальноукраїнської ідентичності, практично неможливо забезпечити політичну стабільність, дієве функціонування правової системи, демократичний поступ, економічне процвітання в Україні»* [4, с. 56].

Саме тому, питання *«становлення політичної культури консенсусного типу»* і формування *«механізмів та інститутів, орієнтованих на закріплення національного консенсусу»* є одним з основних і актуальних завдань держави та повинно стати *«справою всього Українського народу»*. Що ж сьогодні може бути стимулом до становлення в Україні такої політичної культури? На нашу думку, таким стимулом на першому етапі можуть стати процедурні правила роботи владних структур у їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства або ж роботи їх консультативно-дорадчих та інших експертних органів, зокрема громадських рад.

Враховуючи зазначене, основним завданням цієї статті є аналіз напрацьованих міжнародним співтовариством (експертами та фахівцями) юридичних процедур ухвалення консенсусних рішень. Найперше, зосередимо увагу на відповідних положеннях міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України та які згідно з частиною першою статті 9 Конституції є частиною нашого національного законодавства.

Отже, проаналізувавши і зробивши вибірку міжнародних угод, договорів, меморандумів, протоколів тощо¹, нами було систематизовано матеріал у найбільш типові юридичні конструкції – механізми прийняття консенсусних рішень, – які ми умовно назвали *«зразками»*.

Зразок № 1: всі рішення приймаються виключно консенсусом. Так, у Правилах процедур Ради глав держав і Ради глав урядів СНД, затверджених рішенням Ради глав держав СНД від 17.05.1996 р., чітко зазначено, що рішення цих Рад з усіх питань, крім процедурних, приймаються консенсусом, який визначається як *«відсутність офіційного заперечення хоча б однієї з держав-учасниць, висунутого нею як перешкода для ухвалення рішення з розглянутого питання. Прийняте в такий спосіб рішення обов'язкове для держав-учасниць, що брали участь у його прийнятті»* (правило 20). Згідно з правилом 29 *«ці Правила процедури приймаються на основі консенсусу і набувають чинності з дня підписання рішення про їхнє затвердження. За пропозицією держав-учасниць і статутних органів у ці Правила можуть бути внесені доповнення і зміни на тих самих умовах»*.

У пунктах 3 і 4 Договору про звичайні збройні сили в Європі (що набув чинності для України 09.11.1992 р.) записано, що *«кожна Держава-учасниця має право ставити у Спільній консультативній групі будь-яке питання, пов'язане з цим Договором, і включати його до порядку денного. Спільна консультативна група приймає рішення або дає рекомендації на основі консенсусу. Під консенсусом розуміється відсутність будь-яких заперечень у будь-якого представника Держави-учасниці проти прийняття рішення або надання рекомендації»*.

Згідно з частиною першою статті 12 Статуту Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ, що ратифікований Законом України від 06.03.2008 р., *«рішення в органах ГУАМ приймаються за участю всіх Сторін на основі консенсусу шляхом погодження без проведення голосування»*. А відповідно до частини третьої статті 13 цього Статуту членство в ГУАМ держави, що порушує положення Статуту й (або) систематично не виконує взятих зобов'язань за міжнародними договорами й документами, укладеними в рамках ГУАМ, може бути призупинено рішенням Ради глав держав за поданням Ради міністрів закордонних справ, що приймається *за принципом «консенсус мінус один голос»*.

Цікавою з точки зору деталізації механізмів пошуку компромісів з метою ухвалення консенсусних рішень є Конвенція ООН з морського права 1982 року, що ратифікована Законом від 03.06.1999 р. Так, згідно з частиною третьою статті 155 Конвенції Конференція докладає усіх

¹ Усі тексти міжнародних договорів взяті з офіційних джерел і подаються без посилання.

зусиль для досягнення згоди з будь-якої поправки консенсусом, і голосування з таких питань не повинно проводитися до тих пір, поки не будуть вичерпані всі зусилля по досягненню консенсусу. А у частині восьмій статті 161 записані, зокрема, такі правила:

а) рішення з *питань процедури* приймаються більшістю голосів членів, які присутні та беруть участь у голосуванні;

д) рішення з *питань суті*, що відносяться до підпунктів «m» та «o» п. 2 ст. 162, а також поправки до Частини XI приймаються консенсусом;

е) для цілей підпунктів «d», «f» і «g» «консенсус» означає відсутність будь-якого офіційного заперечення. Протягом 14 днів після надання пропозиції Раді Голова Ради з'ясовує, чи викличе заперечення така пропозиція, якщо вона буде надана Раді для прийняття. Якщо Голова Ради з'ясує, що таке заперечення виникне, він протягом 3 днів після з'ясування такого факту засновує і скликає погоджувальний комітет у складі не більш як дев'яти членів, виступаючи при цьому в якості його головуючого, в цілях врегулювання розбіжностей та напрацювання пропозиції, яка може бути прийнята консенсусом. Цей комітет терміново проводить свою роботу та представляє доповідь Раді протягом 14 днів після його заснування. Якщо комітет не зможе рекомендувати пропозицію, яка могла б бути прийнята на основі консенсусу, він у своїй доповіді викладає причини, з яких пропозиція викликає заперечення;

ф) рішення з питань, не перерахованих вище, які Рада уповноважена приймати згідно з нормами, правилами та процедурами Органу чи іншим чином, приймаються ... по можливості ... консенсусом;

г) якщо виникає питання про те, чи підпадає яке-небудь питання під дію підпунктів «a», «b», «c» чи «d», це питання розглядається як таке, що підпадає під дію підпункту, що передбачає *більш високий чи найвищий рівень більшості чи консенсус*, залежно від обставин, якщо Рада не прийме іншого рішення визначеною більшістю чи консенсусом.

В абз. 2 п. 41 Заключного акту Третьої конференції ООН з морського права 1982 року також зафіксовано, що «протягом всіх попередніх восьми років своєї роботи Конференція приймала всі рішення консенсусом, хоча вона у виключних випадках вдавалася до голосування лише з процедурних питань і питань, що стосуються призначення офіційних осіб і направлення запрошень брати участь у Конференції в якості спостерігачів».

Зразок № 2: приймаючи рішення, Сторони *докладають усіх зусиль для досягнення домовленості шляхом консенсусу*. Якщо згоди все ж таки не досягнуто, то рішення приймаються, як «крайній захід» («останній засіб»), *трьома четвертими* голосів. Процедурні і фінансові правила для себе та будь-яких допоміжних органів приймаються консенсусом (Базельська конвенція щодо контролю за трансграничним перевезенням небезпечних відходів і їх видаленням (дата приєднання України – 01.07.1999 р.), Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, ратифікована Законом від 29.10.1996 р. тощо).

Пропишуючи відповідні юридичні механізми ухвалення рішень, варто звертати увагу на те, від якої кількості членів рахуються голоси. Так, згідно з частиною третьою статті 28 Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну, ратифікованої Законом від 15.03.2006 р., зміни до Конвенції приймаються на основі консенсусу, а якщо всі зусилля стосовно досягнення консенсусу вичерпані, а згода не досягнута, то як останній захід зміна приймається більшістю в три чверті голосів Сторін, які *присутні* на засіданні та які *беруть участь у голосуванні*, тобто які *голосують «за» або «проти»*. Отже, якщо Сторона утримується (не голосує), вона вважається такою, що не бере участь у голосуванні.

Згідно з частиною першою статті 9 Угоди про заснування Світової організації торгівлі (що набрала чинності для України 16.05.2008 р.) «СОТ продовжує практику прийняття рішень шляхом досягнення консенсусу, яка застосовувалася відповідно до ГАТТ 1947². Якщо не передбачено іншого, у разі неможливості прийняття рішення шляхом досягнення консенсусу обговорюване питання вирішується голосуванням».

Зразок № 3 містить аналогічні зі Зразком № 2 формулювання, за виключенням того, що рішення у разі не досягнення консенсусу приймаються *двома третинами* голосів. При цьому, процедурні правила та фінансові питання, в основному, затверджуються консенсусом (Конвенція ООН проти корупції, ратифікована Законом від 18.10.2006 р., Монреальський протокол про

² Рішення цього органу вважається прийнятим шляхом досягнення консенсусу, якщо жодний член, присутній на засіданні, під час якого прийнято рішення, формально не заперечує проти запропонованого рішення.

речовини, що руйнують озоновий шар (набув чинності для України 01.01.1989 р.), Міжнародна конвенція про захист рослин (набула чинності для України 29.05.2006 р.), Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року (набула чинності для України 07.02.1995 р.), Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму, ратифікована Законом від 15.03.2006 р., Протокол проти незаконного виготовлення та обігу вогнепальної зброї, її складових частин і компонентів, а також боєприпасів до неї, який доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, ратифікований Законом від 02.04.2013 р., Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі, ратифікована Законом від 18.04.2007 р., Угода про привілеї та імунітети міжнародного кримінального суду (Закон від 18.10.2006 р.) та інші). У Сінгапурському договорі про право товарних знаків, що ратифікований Законом від 15.04.2009 р., основне правило також вимагає консенсусу, а у випадку неможливості ухвалення рішення на основі консенсусу – рішення приймається голосуванням двома третинами голосів. При цьому чітко записано, що «під час визначення того, чи досягнуто необхідної більшості, до уваги беруться лише голоси, насправді подані при голосуванні. *Голоси тих, що утрималися, не беруться до уваги*».

Таким чином, ми навели витяги з деяких міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства України. Вважаємо, що цих прикладів достатньо, оскільки «консенсус вважається найконструктивнішим засобом досягнення згоди у складних питаннях міжнародного життя. Він передбачає прийняття всіма державами такого рішення, яке ґрунтується на добровільних компромісах, повазі до суверенітету кожної з них, рівності та взаємному визнанні інтересів сторін, виключенні диктату, тиску з будь-якого боку чи прийняття рішення механічною більшістю голосів. Метод консенсусу визнано і прийнято в ряді органів ООН. Він застосовується у роботі міжнародних конференцій, що проводяться в рамках ООН. Метод консенсусу застосовується багатьма міжнародними організаціями» [5, с. 267]. У той же час питання внутрішнього життя кожного народу *для кожного громадянина* є не менш важливими і складними, а процеси розробки проектів і ухвалення на їх основі владних управлінських рішень повинні відбуватися на тих же засадах – добровільних компромісах, повазі до прав і свобод кожної сторони, рівності та взаємному визнанні їх інтересів, виключенні диктату, тиску з будь-якого боку чи прийняття рішення механічною більшістю голосів.

Ґрунтуючись на зазначеному, проаналізуємо ухвалені українськими органами влади нормативно-правові акти³ на предмет наявності в них положень, які б стимулювали (чи спонукали) сторони до пошуку компромісів на стадії розробки проектів суспільно важливих рішень з метою їх подальшого ухвалення на консенсусній основі.

Так, зокрема, *єдине на рівні законів України визначення консенсусу* сформульоване у ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» і подається як «загальна згода, яка характеризується відсутністю серйозних заперечень по суттєвих питаннях у більшості заінтересованих сторін та досягається в результаті процедури, спрямованої на врахування думки всіх сторін та зближення розбіжних точок зору». Згадаймо визначення консенсусу у наведених вище міжнародних документах: «*відсутність офіційного заперечення хоча б однієї з держав-учасниць, висунутого нею як перешкода для ухвалення рішення з розглянутого питання*», або «*відсутність будь-яких заперечень у будь-якого представника сторони*», або ще коротше, «*відсутність будь-якого офіційного заперечення*». Відразу стає зрозумілим, що, керуючись наведеним у Законі «Про стандартизацію» визначенням консенсусу, через такі оціночні категорії як «загальна згода», «серйозні заперечення» та «суттєві питання» можна (при бажанні) відсіяти більшу частину цілком конструктивних, логічних і правильних пропозицій будь-якої сторони, а згадка про «більшість заінтересованих сторін» та «врахування (в якій мірі?) думки всіх сторін» зводить нанівець необхідність пошуку компромісів з метою вироблення прийняттого для всіх консенсусного рішення. З іншої сторони, якщо заперечення на чийсь думку «не серйозне» або щодо «не суттєвого» питання (а розуміння «серйозності» та «суттєвості» у кожного своє), то невже важко знайти компроміси і досягти консенсусу і по цих питаннях (чи запереченням)?

Далі, Закон України «Про соціальний діалог», на думку Більовського О. А., «не передбачає послідовної реалізації принципу обов'язковості прийняття сторонами соціального діалогу спільних рішень на основі взаємної згоди» [6, с. 144]. Зі своєї сторони спочатку нагадаємо, що відповідно до ст. 1 цього Закону «соціальний діалог – це процес визначення та зближення позицій,

³ Згадані у цій статті нормативно-правові акти України взяті з офіційного веб-сайту Верховної Ради України в останній редакції і подаються без посилання.

досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин». У той же час, у частині п'ятій статті 13 Закону зазначено, що засідання вищого керівного органу – Національної ради – вважається правоможним, якщо в ньому беруть участь не менше двох третин складу кожної із трьох представлених сторін, а «рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх від кожної сторони». Таким чином, провівши нескладні математичні розрахунки, можна зрозуміти, що «узгоджене» рішення (за певних обставин) цілком реально і односторонньо може бути прийняте меншістю від офіційно затвердженого складу відповідного трьохстороннього органу (наприклад, 24 голосами з 60). Очевидно, що такі «консensusні» рішення навряд чи зможуть сприяти консолідації українського суспільства (особливо, якщо мова йде про трудові, соціальні та економічні відносини).

Можна привести ще один приклад, який цілком підпадає під формат «соціального діалогу». Як відомо, в Україні діє Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, управління яким здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців). Згідно з абзацами 6–7 частини другої статті 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» правління Фонду правомочне приймати рішення за наявності на засіданні не менше двох третин складу кожної представницької сторони. Проте, рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні членів правління (навіть не більшість від кожної сторони!). Рішення правління Фонду, прийняте в межах його компетенції, є обов'язковим для виконання всіма страхувальниками та застрахованими особами. На аналогічній основі свої рішення ухвалюють правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків і правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Проте, відповідно до такого механізму прийняття рішень цілком реальною є ситуація, за якої відповідне рішення, будучи підтримане двома сторонами (не обов'язково у повному їх складі) і категорично заперечуване третьою стороною у повному її складі, тим не менш стає обов'язковим до виконання для всіх осіб, які представлені у відповідному органі цією третьою стороною. Зрозуміло, що така практика ухвалення важливих суспільних рішень також не може сприяти консолідації українського суспільства і становленню в Україні консensusної демократії.

Далі пропонуємо перейти до аналізу деяких підзаконних актів, якими врегульовано засади діяльності структур, що априорі повинні працювати виключно на засадах пошуку компромісів і вироблення рекомендаційних, але все ж таки, очевидно, консensusних рішень. Мова йде про громадські ради. У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» [1, с. 307–311] досить ґрунтовно розписані як досягнення, так і перепони у налагодженні ефективної роботи громадських рад і результативної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства.

Проте у цій статті ми пропонуємо зупинити увагу лише на одному питанні – механізмі ухвалення рішень. Так, у пункті 15 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996, закріплено, що «рішення громадської ради приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуєчого на засіданні. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом». Отже, таке формулювання Типового положення, на підставі якого, звичайно, розроблені відповідні Положення про громадські ради при всіх згаданих вище органах влади, не лише не зобов'язує до пошуку компромісів і вироблення максимально прийнятної для всіх учасників «рекомендації», але й навіть не стимулює (не заохочує) до цього. При цьому, допускається навіть ситуація «рівного розподілу голосів», за якої вирішальним є голос головуєчого. Виникає риторичне запитання: як взагалі громадська рада може рекомендувати відповідному органу влади прийняти якийсь обов'язковий до виконання рішення, якщо зміст такого майбутнього рішення вже не підтриманий, наприклад, 49 % представлених у раді інститутів громадянського суспільства? У такій ситуації поставимо себе на місце конкретного державного службовця, до якого представник певної частини членів відповідної громадської ради подає

«ухвалене радою» (на законних підставах і у визначений у Положенні спосіб) рішення (пропозицію) для його врахування під час підготовки цим державним службовцем проекту відповідного владного рішення з цього питання. Проте через деяких час представник іншої частини членів відповідної громадської ради або представник громадської організації, яка тривалий час працює у відповідній сфері та має відповідну підтримку у суспільстві, подає цьому ж державному службовцю інші (а може і протилежні за своєю суттю) пропозиції. У яку ситуацію потрапляє цей державний службовець, перед яким керівництво поставило завдання швидко підготувати *якісний* проект відповідного рішення (наприклад наказу), що має по-суті і остаточно вирішити наявну в суспільстві проблему? Який спосіб вирішення цієї проблеми обрати, якщо експерти і фахівці, які представляють у громадській раді певні соціальні групи громадян, не узгодили між собою єдине і прийнятне для всіх рішення?

Отже, на нашу думку, однією з основних проблем роботи громадських рад і відсутності ефективної взаємодії з відповідними державними органами чи органами місцевого самоврядування може бути відсутність нормативно закріпленого обов'язку пошуку компромісів і вироблення єдиного консенсусного рішення – рекомендації. З іншої сторони, якщо відповідна рекомендація прийнята на консенсусній основі людьми, які дуже часто краще і глибше можуть знати відповідну сферу суспільних відносин, то у цьому разі і державному службовцю було б набагато легше *врахувати* (і набагато важче «не врахувати») таку пропозицію при підготовці проекту владного рішення. Адже, яке рішення громадської ради є більш вагомим і має більше шансів бути реально врахованим державним органом при прийнятті остаточного владного рішення – те, за яке проголосувала більшість (можливо, за принципом «50 + 1»), чи те, що прийнято одностайно всіма, консенсусом?

Згідно з пунктом 10 Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 р. № 658, рішення цієї Ради приймається шляхом відкритого голосування *простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні*. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови Ради. Разом з тим, варто нагадати, що ця Рада була створена як *тимчасовий консультативно-дорадчий* орган Кабінету Міністрів України з метою *налагодження взаємодії* між Кабінетом Міністрів України та громадськими радами при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях. Звідси логічно постає те саме запитання – як можна ефективно «налагоджувати взаємодію», якщо, наприклад, 30 % складу цієї Ради (які є головами (!) інших громадських Рад) не підтримують винесений на обговорення формат, метод, спосіб чи механізм такої взаємодії? Адже кожен з цих 30 % громадян є не лише представником певної громадської ради та представником інтересів якоїсь частини громадського суспільства, а й носієм життєвого досвіду, інформації, знань тощо, а тому, на нашу думку, *пропозиція кожного представника повинна бути врахована*, або ж у процесі дискусії цей представник повинен змінити свою позицію, знявши пропозицію з розгляду. Тільки так можна розробити і прийняти якісне, ефективне і максимально консолідує рішення.

Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 469/2010 було створено Громадську гуманітарну раду, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав (тобто, насправді дуже чутлива сфера суспільних відносин). Основними завданнями Ради є, зокрема, вивчення процесів у сфері гуманітарного розвитку України та вироблення пропозицій щодо забезпечення *збереження громадянської злагоди в суспільстві*, формування толерантності в міжнародних відносинах, *досягнення компромісу і консенсусу* у питаннях формування та реалізації мовної політики тощо. Але, в той же час, згідно з п. 8 Положення *рішення приймаються більшістю голосів присутніх на засіданні членів Ради*. Звичайно, що на такому рівні члени Громадської ради вже повністю розуміють свою відповідальність за зміст рекомендації та необхідність максимального узгодження всіх позицій і вироблення пропозицій та рекомендацій на консенсусній основі. Проте, видається некоректною юридична конструкція, яка потенційно допускає прийняття не консенсусного рішення органом, який спеціально створений для вироблення пропозицій щодо досягнення компромісу і консенсусу у таких чутливих питаннях.

У той же час у пункті 8 Положення про Експертну комісію з підготовки проектів міжнародних договорів України про правові відносини та правову допомогу у цивільних, кримінальних справах, затвердженого Указом Президента України від 24.06.2010 р. № 724/2010, зазначено, що «*рішення Експертної комісії приймаються консенсусом, а за ініціативою хоча б одного з членів Експертної комісії – шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів членів Експертної комісії, присутніх на засіданні*». Знову ж таки, Експертна комісія утворена для *підвищення ефективності переговорів з уповноваженими органами, представниками іноземних держав, міжнародних організацій щодо погодження проектів таких міжнародних договорів*. І в той же час, відповідне рішення може бути прийняте простою більшістю. Хоча більшість також може помилятися і, можливо, керівництву, яке на підставі такого рішення Експертної комісії буде приймати своє владне рішення, було б доцільним хоча б мати інформацію про суть заперечень інших членів Експертної комісії (за принципом, сформульованим у Конвенції ООН з морського права). Також видається некоректним те, що спочатку вимагається прийняття рішення консенсусом (очевидно, виходячи з важливості питань, які розглядаються цією комісією), а потім відразу ж допускається прийняття такого рішення «*простою більшістю голосів членів Експертної комісії, присутніх на засіданні*», повністю пропускаючи всі форми «кваліфікованої більшості» – «*трьома четвертими*» чи «*двома третинами*» – або хоча б «*більшістю від загальної кількості членів Експертної комісії*».

Отже, з метою поступового «*досягнення політичного консенсусу і соціальної стабільності*» в Україні та «*становлення політичної культури консенсусного типу*» наше законодавство найближчим часом варто було б наповнити конкретними і чіткими юридичними механізмами ухвалення рішень на компромісних засадах і консенсусній основі (особливо, якщо мова йде про громадські ради, консультативно-дорадчі чи експертно-консультативні органи, які розробляють *рекомендації* для відповідних державних органів чи органів місцевого самоврядування). Якщо ж специфіка діяльності конкретного колективного органу об'єктивно (поки-що) не дозволяє приймати всі рішення на консенсусній основі, то не варто відкидати можливість ухвалення рішень кваліфікованою більшістю. Таким чином, наше законодавство повинно стимулювати (спонукати) до пошуку компромісів з метою вироблення єдиного прийняттого для всіх заінтересованих сторін владного рішення і ні в якому випадку не допускати ухвалення рішень «*простою більшістю*» у тих випадках, де об'єктивно і логічно необхідним є досягнення консенсусу.

Список використаних джерел:

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.
2. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.
3. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
4. Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації: Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу. 2010 р. // [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_Book/Poslanya_2010/ukr.pdf.
5. Юридична енциклопедія : У 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.] – К. : «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 3 : К–М. – 2001. – 792 с.
6. Біловський О. А. Неefективність соціального діалогу як виклик національній безпеці України / О. А. Біловський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2 (27). – С. 142–146.

** Мірошніченко Юрій Романович – доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного, муніципального і міжнародного права юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, народний депутат України.*