

**УДК 32.001**

**В. В. Пальоха,**

*аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ, м. Київ*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТАХ МІСЦЕВИХ РАД НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

*Проаналізовано роботу громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад. Досліджено основні недоліки роботи громадських рад. Означено проблеми при виконанні завдань та функцій. Запропоновано шляхи вирішення зазначених проблем.*

**Ключові слова:** громадські ради, органи виконавчої влади, громадськість, державна політика, прогнозування.

**V. V. Palioha,**

*Postgraduate student of Political Analytics and Forecast Department, NADU, Kyiv*

## **PECULIARITY OF REALIZATION OF EXPERTLY-ANALYTICAL FUNCTION OF PUBLIC ADVICES AT THE EXECUTIVE COMMITTEES OF LOCAL ADVICES ON THE MODERN STAGE OF CREATION OF THE STATE**

*Analysed work of public advices at the executive committees of local advices. Investigational the basic lacks of work of public advices. Marked problems at implementation of tasks and functions. Offered the ways of marked problems.*

**Key words:** public councils; executive bodies; the public; state policy, forecasting.

Сучасний етап державотворення як безперервний та динамічний процес вносить свої корективи в сучасну управлінську діяльність. В умовах цейтноту та обмеженості ресурсів особливо актуальним постає питання ухвалення ефективних управлінських рішень. Умови і чинники, що впливають на якість управлінського рішення, різноманітні та багатопланові, знаходяться у складному взаємозв'язку та взаємозалежності. До основних умов і чинників, що впливають на прийняття рішень, відносять особисті якості керівника (освіта, професійний досвід, особиста заінтересованість, психологічний типаж), інформаційні обмеження, середовище прийняття рішень тощо. Ухвалення рішень колегіальними органами, зокрема місцевими радами, частково виключає перший фактор суб'єктивності, проте не виключає двох інших.

Залучення до процесу прийняття рішення громадської активності – дієвий спосіб запобігання інформаційному вакууму та дезінформації, яка може мати місце у закритому колі людей. Проте на практиці такі законодавчо закріплені інструменти прямої участі громадян у прийнятті рішень як місцеві референдуми, створення органів самоорганізації населення, діяльність асоціацій, участь у громадських організаціях тощо – малоефективні. Їх використання як органами влади, так і інститутами громадянського суспільства здебільшого носить

формальний характер, створюючи лише образ демократичності. Щодо громадських слухань як однієї із форм залучення громадян до формування стратегії розвитку територій, то по-перше, процедура їх проведення є нормативно недосконалою і будь-які прийняті рішення на них можуть піддатися оскарженню. А по-друге, таку “форму демократії” можна легко перетворити у “агіт- або фан-форму”, оскільки головним засобом переконання, який слугує для прийняття рішення, виступає не аналіз аргументів, а емоційність виступу.

Громадські ради при виконавчих органах місцевих рад являють собою перспективну базу аналітико-прогностичних висновків та рекомендацій. Вони не потребують додаткових фінансових витрат із місцевих бюджетів, а при усуненні існуючих недоліків у структурі та організації роботи можуть стати дієвим механізмом прийняття ефективних, науково-обґрунтованих та політично-виважених управлінських рішень.

У вітчизняній науковій літературі громадські ради частіше розглядалися з точки зору нормативно-правового забезпечення та ролі в розбудові громадянського суспільства. Серед науковців юридичних спеціальностей можна зазначити: Л. Адашиса, Н. Богашева, С. Братель, О. Ващука, Н. Гасва, О. Гейда, С. Денисюка, Є. Додіна, Л. Ємець, В. Короленко, В. Кравчука, О. Федоровську, В. Чепурнова та ін.

Громадські ради як один із інститутів громадянського суспільства досліджені у працях О. Чувардинського, Ю. Щедрова, Ю. Шайгородського та ін.

Разом із тим у цілому особливості діяльності громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад вивчені не досконало.

Основна мета статті полягає у дослідженні особливостей реалізації експертно-аналітичної функції громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад на сучасному етапі державотворення. Для реалізації поставленої мети необхідне виконання наступних завдань:

- виокремити роль і місце громадських рад у прийнятті ефективних управлінських рішень;
- проаналізувати роботу громадських рад при виконавчих органах місцевих рад;
- визначити основні перепони у реалізації експертно-аналітичної функції громадських рад та запропонувати можливі шляхи їх подолання.

Середовище прийняття рішення може бути як сприятливим так і несприятливим. У першому випадку, навіть умовно, ефективні рішення мають шанси ефективної реалізації. У другому випадку – ефективність рішень залежить від великого числа факторів, передбачити які вкрай складно. До таких факторів належать: обмеженість ресурсів (особливо фінансових та кадрових); нестабільна соціальна, політична та економічна ситуація у місті та країні в цілому; низька легітимність влади; конформізм громадян; рівень корупції; поведінка політичних лідерів та ін. У цьому випадку для забезпечення ефективності прийнятого рішення вкрай важливим є застосування аналітико-прогностичних методик при його розробці.

На місцевому рівні ситуація дуже ускладнюється обмеженим кошторисом, а отже неспроможністю замовити якісний експертно-аналітичний висновок в аналітичних центрах. Розробка таких висновків структурними підрозділами виконавчих комітетів не підкріплена кадровими ресурсами, до того ж не виключає

впливу з боку керівництва, що не забезпечить належної довіри як з боку депутатів місцевої ради, так і з боку населення. Аналітичні ж висновки, які інколи додаються до проектів рішень суб'єктами подання, подаються у вигляді пояснювальних записок і не містять прогнозованих висновків прийняття чи не прийняття такого рішення, не містять і аналізу альтернативних шляхів вирішення проблеми, а лише обґрунтовують рішення з технічної чи юридичної точки зору.

На прийняття рішення сесією міської ради впливає наявність схвальної візи юридичного відділу, фінансового управління та профільної депутатської комісії. Проте нерідко трапляються суперечливі проекти рішення, які можуть бути юридично схваленими, проте не підтримані громадськістю або ж навпаки – сформованими на вимогу чи прохання громади міста чи мікрорайону, але без візи юридичного відділу. Не виключені випадки і суб'єктивного відношення до вирішення питань: впливу на прийняття рішення особистого відношення до розробника проекту, зведення особистих рахунків, міжфракційні конфлікти. У цьому випадку досить актуальним та цінним може стати аналітико-прогностичний експертний висновок, який би міг внести ясність та прозорість у вирішенні подібних спірних питань. Головними вимогами до таких висновків були б об'єктивність, науковість та політична незаангажованість.

Створення саме таких висновків є однією із нормативно-закріплених функцій громадських рад. Розглянемо громадські ради при органах виконавчої влади більш детально.

Процес створення громадських рад при органах виконавчої влади в Україні був достатньо тривалим. Автори дослідження, яке проводилося Українським незалежним центром політичних досліджень у 2003 р., зазначають, що практика залучення громадськості до спільної роботи з органами виконавчої влади розпочалася ще 1993 р. [1]. Однією з перших розпочала свою роботу Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.1993 р. № 210). Головною метою діяльності Ради стало забезпечення ефективної співпраці підприємницьких структур з урядом України та іншими органами державної виконавчої влади в реалізації державної політики розвитку підприємництва та формуванні ринкової інфраструктури.

Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади було започатковане 2004 р. На виконання Указу Президента України “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 31.07.2004 р. № 854 Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15.10.2004 р. № 1378. Цим актом уряд вперше нормативно закріпив якісно нові механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами: проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при усіх центральних органах виконавчої влади та місцевих, у тому числі й районних, державних адміністраціях.

Діючим сучасним нормативно-правовим актом є постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р. № 996, яка затвердила Типове

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 [3].

Якщо розглядати завдання та функції, які виконують громадські ради, то в першу чергу можна назвати представницьку функцію – представлення інтересів тих чи інших категорій населення або сегментів економічної і політичної системи, на які спрямовані певні заходи або нормативно-правові акти. Ступінь представлення може коливатися від простого озвучення їхньої думки і забезпечення зворотного зв'язку до жорсткого лобювання їхніх інтересів. Друга функція – контролююча. Участь у громадських радах дає можливість громадським організаціям та експертам формулювати і відстоювати думку суспільства, вчасно вносити корективи в політику, запобігаючи виникненню суспільних катаклізмів. З іншого боку, завдяки громадським радам, органи виконавчої влади отримують додатковий експертний потенціал, оскільки за реакцією на той чи інший проект рішення можуть передбачити ставлення до нього більшості населення. Громадські ради також, при аналізі нормативно-правових документів органів виконавчої влади, виконують експертну функцію, проте якість виконання такої роботи залежить від великого числа факторів, в першу чергу компетентності її складу.

Вплив громадської ради на прийняття управлінських рішень великою мірою залежить від відношення до неї того органу, при якому вона створена. Тут важливим виявляється суб'єктивний, або персональний фактор, тобто зацікавленість органу влади у співпраці з громадською радою [2]. Інший бік цього питання – це практика створення “кишенькових” громадських рад, коли громадські ради використовуються для підвищення легітимності влади та ілюзорній демонстрації демократичності.

У разі заінтересованості виконавчої гілки влади у створенні громадської ради та результативній співпраці з нею, на повноцінне використання її ресурсів, зокрема реалізації експертно-аналітичної функції впливає багато факторів.

Одним із перших факторів є фаховий рівень учасників громадської ради та ступінь їх авторитетності. Так, при підготовці Типового положення про громадські ради не було передбачено фахових критеріїв до кандидатів на членство в раді, оскільки передбачалось, що в ході установчих зборів відбуватиметься конкурентне рейтингове голосування, в результаті якого громадськість обиратиме найбільш фахових представників. Разом з цим, як засвідчила практика, у більшості випадків під час установчих зборів фаховий критерій не береться до уваги і до складу громадських рад обираються усі бажаючі. Наприклад, для членства у громадській раді при Чернігівській облдержадміністрації на 2015-2016 рр. було подано 177 заяв. Включено до складу громадської ради 173 члени. Чотирьом заявникам було відмовлено лише у зв'язку з неявкою на установчі збори без подачі документу щодо причини відсутності. Велике число членів громадської ради часто веде за собою і велике число комітетів. Окрім того, що такі комітети можуть дублювати свої функції, це автоматично веде за собою збільшення числа заступників голови громадської ради, яке неминуче призводить до дисбалансу у роботі президії.

Необмежений склад громадських рад ускладнює процедуру ведення самих зборів: збирання кворуму, управління радою, обговорення питань, налагодження комунікацій між членами. Непоодинокі випадки, коли до складу рад потрапляють пов'язані між собою діячі, які не є фахівцями у тій чи іншій сфері, але прагнуть використовувати членство в раді у власних інтересах. Така штучна роздутість занижує потенціал роботи рад та нівелює основні ідеї її створення. Проте навіть у випадках, коли громадська рада з різних причин систематично не проводить засідання, не розглядає та не подає пропозицій щодо реалізації державної політики, орган виконавчої влади та представники інститутів громадянського суспільства, зацікавлені у роботі громадської ради, не мають можливості змінити ситуацію і вимушені чекати протягом двох років до завершення її роботи, оскільки регламентної можливості переобрати існуючу громадську раду на нову немає. Так, повертаючись до прикладу громадської ради при Чернігівській обласній державній адміністрації, створена 26 січня 2015 р. громадська рада 30 березня ще не мала затверджених комітетів, оскільки спроби проведення засідань зводились до міжполітичних конфліктів і не закінчувались конструктивними рішеннями.

Існує також проблема щодо територіального представництва членів громадських рад: коли громадські ради при обласних адміністраціях є, по суті, копіями рад при районних адміністраціях чи міських радах, оскільки на 90% складаються із представників одного адміністративно-центрального міста.

Виходячи із вищенаведених факторів як перепон у виконанні експертно-аналітичної функції громадських рад, нами пропонуються наступні шляхи їх подолання:

- визначити максимальний кількісний склад громадської ради (до 50 членів для міських рад та 100 членів для обласних) та сталу кількість комітетів із визначеними напрямками. Визначити відсоткову квоту представників адміністративного центру;

- ініціативним групам з підготовки установчих зборів передбачити у вимогах до кандидатів до складу громадських рад фаховість та професійність. При рейтинговому відборі кандидатів у члени громадської ради враховувати фахову комплектацію комітетів ради;

- розширити експертні функції громадських рад шляхом налагодження механізмів співпраці із депутатськими комісіями при міських радах;

- визначити прозорий механізм заміни членів громадської ради у випадку їх вибуття та прописати його у Типовому положенні громадських рад;

- визначити випадки, коли діяльність громадської ради може бути припинена та регламентно прописати механізм переобрання рад.

При виключенні основних недоліків формування громадських рад, ми забезпечимо стабільну та ефективну їхню роботу, а отже повноцінне виконання покладених на них завдань.

Таким чином, громадськість володіє надзвичайним ресурсом. Поряд з цим, вона несе відповідальність за свою активну участь у соціально-економічному житті країни: переконавши владу в неправильності політики та отримавши суперечні

прогнозам негативні наслідки, громадськість має не переносити всю вину на владу, а пропорційно понести відповідальність та зробити висновки. Контроль громадськості за роботою виконавчих органів влади без самоконтролю стає лише ще однією змінною у формулі бюрократичного апарату, а наполягання на врахуванні при прийнятті рішень необґрунтованих рекомендацій є, по своїй суті, лише ще однією із форм лобіювання власних інтересів.

Змінивши підхід до формування та роботи громадських рад при виконавчих органах у бік фаховості та професійності, змінюється і кінцевий продукт їхньої діяльності. Рекомендації та висновки таких рад, з одного боку, будуть науково-обґрунтованими, а з іншого – громадсько-підтриманими, адже не будуть лобістськими проектами чи “піарними” ходами окремих політичних акторів.

Що стосуються перспектив подальших розвідок даної теми, то вони стосуватимуться дослідження застосування громадськими радами методик прогнозування управлінських рішень.

#### **Література:**

Громадські ради в Україні : довідник / упоряд. М. Лациба. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 232 с.

1. *Окша Н. В.* Інформація про формування і діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та їх взаємодію з Урядом [Електронний ресурс] / Н. В. Окша. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=1455>.

Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010%D0%BF/print1289287029742995>.

*Надійшла до редколегії 01.04.2015 р.*

## **УДК 351.82**

***К. В. Пастух,***

*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків*

### **ФОРМУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Досліджено формування та механізми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. У статті розглянуті етапи формування державної економічної політики на регіональному рівні. Розглянуто нормативно-правовий, організаційний та економічний механізми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** державна економічна політика, регіональний рівень, етапи формування, механізми реалізації, нормативно-правовий механізм, організаційний механізм, економічний механізм.