

Юридичні механізми ухвалення консенсусних рішень у міжнародній та українській практиці (порівняльно-правовий аспект)



Юрій МІРОШНИЧЕНКО,
доктор юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
муніципального і міжнародного права
юридичного факультету ХНУ імені В. Н. Каразіна,
народний депутат України

Сьогодні ми є свідками процесів постійного узгодження різних (часто протилежних) позицій, поглядів, інтересів і пошуку компромісів для 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. Щороку збільшується кількість громадян – представників інститутів громадянського суспільства, – задіяних у роботі відповідних державно-громадських структур (рад, робочих груп, нарад, конференцій тощо).

Логічно, що вже є і певні досягнення в цьому напрямі. Так, «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»** (виділено автором. – Ю. М.) [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 (компромісів) для вироблення та ухвалення максимально прийнятних для всіх сторін владного рішення. У той самий час, «процеси розвитку громадянського суспільства на шляху утвердження демократії також потребують **повноцінного законодавчого забезпечення з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері ... та найкращих європейських практик»** (виділено автором. – Ю. М.) [2].

Також варто погодитися 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 найліпших 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» (виділено автором. – Ю. М.) [3, с. 129].

У цьому контексті незайвим 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 самий 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 підвищення «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». То що сьогодні може бути стимулом до становлення в Україні такої



політичної культури? На нашу думку, таким стимулом на першому етапі можуть стати юридично виписані процедурні правила роботи тих чи інших владних структур у їх взаємодії з інститутами громадянського суспільства або 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 юриспруденції) юридичних процедур ухвалення консенсусних рішень. Виходячи з поставленого завдання, зосередимо нашу увагу на відповідних положеннях міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України та які, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції є частиною нашого національного законодавства, та порівняємо відповідні підходи з українською практикою.

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. Консенсус же 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.**»

За аналогічним механізмом приймаються рішення згідно з, наприклад, Угодою про застосування санітарних і фітосанітарних заходів від 1994 р.

Цікавою також є юридична конструкція, використана у Статуті Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ, ратифікованому Законом України від 06.03.2008 р. Так, згідно з ч. 1 ст. 12 Статуту «рішення в органах ГУАМ приймаються **за участю всіх Сторін на основі консенсусу шляхом погодження без проведення голосування.**» А відповідно до ч. 3 ст. 13 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».**

Детальніше варто зупинити увагу на положеннях Конвенції ООН з морського права 1982 року, ратифікованої Законом від 03.06.1999 р., яка є цікавою своєю деталізацією відповідних юридичних механізмів пошуку і досягнення консенсусних рішень. Так, згідно з ч. 3 ст. 155 Конвенції, Конференція докладає всіх зусиль для досягнення згоди з будь-якої поправки консенсусом, і голосування з таких питань не повинно проводитися доти, поки не будуть вичерпані всі зусилля для досягнення консенсусу. А в ч. 8 ст. 161 записані, зокрема, такі правила:

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

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

e) для цілей підпунктів «d», «f» і «g» **«консенсус» означає відсутність будь-якого офіційного заперечення.** Протягом 14 днів після надання пропозицій Раді Голова Ради з'ясовує, чи викличе заперечення така пропозиція, якщо вона буде надана Раді для прийняття. Якщо таке заперечення виникне, він протягом 3 днів після з'ясування цього факту заснує і скликає погоджувальний комітет у складі не більш як дев'яти членів, виступаючи при цьому як його головуєчий, для 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;

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

g) 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 **вищий чи найвищий рівень більшості чи консенсусу,** залежно від обставин, якщо Рада не прийме іншого рішення визначеною більшістю чи консенсусом.

В абз. 2 п. 41 Заключного акта Третьої конференції ООН з морського права 1982 року також зафіксовано, що «протягом усіх 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, незважаючи на всі зусилля для досягнення консенсусу, угоди все-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).

При формулюванні відповідних юридичних механізмів ухвалення рішень не варто забувати про питання – від якої кількості членів рахуються ці голоси. Так, у ч. 3 ст. 28 Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну, ратифікованої Законом України від 15.03.2006 р., зазначено, що 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, присутніх на засіданні, які беруть участь у голосуванні.** Для цілей цієї статті під Сторонами, присутніми на засіданні, які беруть участь у голосуванні, розуміють Сторони, присутні на засіданні, **які голосують «за» або «проти».** Тобто, якщо Сторона «утримуються» (не голосує), то вона вважається такою, що «не бере участь у голосуванні».

Окрему увагу варто приділити положенням Угоди про заснування Світової організації торгівлі (яка набрала чинності для України 16.05.2008 р.). Так у ч. 1 ст. 9 Угоди зазначено, що «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». Згідно з ч. 3 цієї статті «за

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

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



виключних обставин Конференція міністрів може прийняти рішення про звільнення від зобов'язання, покладеного на члена цієї Угодою чи будь-якою багатосторонньою торговельною угодою, за умови, що будь-яке таке рішення приймається **трьома чвертями** членів, якщо іншого не передбачено в цьому пункті. Прохання про надання звільнення від зобов'язання подається на розгляд Конференції міністрів, що установлює термін для розгляду такого прохання, який не перевищує 90 днів. **Якщо протягом цього строку консенсусу не досягнуто, будь-яке рішення про надання звільнення від зобов'язання приймається трьома чвертями членів**». Також варто звернути увагу на зміст зноски до наведеної частини 3, в якій зафіксовано, що «рішення про надання звільнення від зобов'язання, обумовленого перехідним періодом або періодом поетапної реалізації, якого член, що звертається з проханням про звільнення від зобов'язання, **не виконав до закінчення відповідного строку, приймається лише шляхом досягнення консенсусу**». Отже, світове співтовариство чітко сформулювало свою позицію до випадків **невиконання державою вже взятих на себе зобов'язань**. Одна справа, коли держава, в цілому підписуючи Угоду, відразу подає прохання про надання звільнення від певного положення, зафіксованого в Угоді (для задоволення прохання потрібно $\frac{3}{4}$ голосів) і в іншій справі, коли держава подає відповідне прохання після **факту невиконання** взятого зобов'язання (прохання задовольняється лише консенсусним рішенням).

Зразок № 3 містить аналогічні зі Зразком № 2 формулювання, за виключенням того, що рішення у разі недосягнення консенсусу приймаються більшістю у **дві третини** присутніх Сторін, які беруть участь у голосуванні. 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 речовини, що руйнують озоновий шар (набув чинності для України 01.01.1989 року), 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 (Україна приєдналася до Угоди згідно з Законом від 18.10.2006 р.) та інші). У Сінгапурському договорі про право товарних знаків, ратифікованому Законом від 15.04.2009 р., основне правило також вимагає консенсусу, а в разі неможливості ухвалення рішення на основі консенсусу рішення приймається голосуванням двома третинами голосів. При цьому чітко зазначено, що «під час визначення того, чи досягнуто необхідної більшості, до уваги беруться лише голоси, насправді подані при голосуванні. Голоси тих, які утрималися, не беруться до уваги».

Отже ми навели витяги з деяких міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства України. Вважаємо, що цих прикладів досить, 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 в роботі міжнародних конференцій, що проводяться в рамках ООН... Метод консенсусу застосовується багатьма міжнародними організаціями» [5, с. 267]. У той самий час, на нашу думку, питання внутрішнього життя кожного народу **для кожного громадянина** є не менш важливими і складними, а процеси розроблення проєктів і ухвалення на їх

основі владних управлінських рішень повинні відбуватися на тих самих засадах – добровільних компромісах, повазі до прав і свобод кожної сторони, рівності та взаємному визнанні їх інтересів, без жодного диктату чи тиску або без прийняття рішення механічною більшістю голосів.

Ґрунтуючись на зазначеному, проаналізуємо законодавство України щодо положень, які стимулювали б (чи спонукали) сторони до пошуку компромісів на стадії розроблення проєктів суспільно важливих рішень для їх подальшого ухвалення на консенсусній основі.

Так, зокрема, **єдине на рівні законів України визначення консенсусу**, сформульоване у ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» від № 2408-III від 17.05.2001 р. [6], подається як *«загальна згода, котра 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»*. Порівняємо це визначення з визначенням консенсусу в 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 (за бажання) 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 для вироблення прийнятого для всіх консенсусного рішення. З другого боку, якщо заперечення на чийсь думку «не серйозне» або питання «не суттєве» (а розуміння «серйозності» та «суттєвості» в кожного своє), то неважко знайти компроміси і досягти консенсусу і з цих питань (чи заперечень)?

Наступним, проаналізованим нами законом, є Закон України «Про соціальний діалог» [7], який, на думку О. Більовського, «не передбачає послідовної реалізації принципу обов'язковості прийняття сторонами соціального діалогу спільних рішень на основі взаємної згоди. Між окремими його статтями наявна істотна розбіжність. Так, ст. 12 відносить вироблення консолідованої позиції сторін соціального діалогу, а також підготовку та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій органам державної влади відповідного рівня до основних завдань органів соціального діалогу. Проте ст. 8 передбачає можливість недосягнення згоди між сторонами соціального діалогу – містить норму, згідно з якою «недосягнення компромісу між сторонами за результатами узгоджувальних процедур не може бути підставою для перешкодження роботі органів соціального діалогу» [8, с. 144]. Зі свого боку спочатку нагадаємо, що відповідно до ст. 1 цього закону «соціальний діалог – це процес визначення та **зближення** позиції, **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». І в той самий час, у ч. 5 ст.13 закону зазначено, що засідання вищого керівного органу – Національної ради – вважається правомочним, якщо в ньому беруть участь не менш як дві третини складу кожної із трьох представлених сторін, а **«рішення вважається прийнятими, якщо за нього проголосувала більшість присутніх від кожної сторони»**. Отже, зробивши нескладні математичні розрахунки, можна зрозуміти, що «узгоджене» рішення (за певних обставин) цілком реально і одноголосно може бути прийняте **меншістю** від офіційно затвердженого складу відповідного тристороннього органу (наприклад, 24 голосами з 60). Очевидно, що такі «консенсусні» рішення навряд чи зможуть сприяти консолідації

українського суспільства (особливо, якщо йдеться про трудові, соціальні та економічні відносини).

Можна навести 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 ч. 2 ст. 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» [9] правління Фонду правомочне приймати рішення за наявності на засіданні **не менш як 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 [10] і правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [11]. Однак відповідно до такого юридичного механізму 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, проте стає обов'язковим до виконання для всіх осіб, представлених 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 консенсусної 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-таки, очевидно, консенсусних рішень. Йдеться 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 докладно і ґрунтовно розписані як досягнення, так і перепони для налагодження ефективної роботи громадських рад і результативної взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства.

Однак у цій статті ми пропонуємо зупинити нашу увагу лише на одному питанні – юридичному механізмі ухвалення рішень. Так, у п. 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 державних адміністрацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. [12], закріплено, що «рішення громадської ради приймається **відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні**. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні. **Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом**». Тобто ми можемо побачити, що таке формулювання Типового положення, на підставі якого, звичайно, розроблені відповідні Положення про громадські ради при всіх згаданих вище владних органах, не лише не **зобов'язує** до пошуку компромісів і вироблення максимально прийнятної для всіх учасників «рекомендації», а й навіть не стимулює (не заохочує) до цього. За таких обставин допускається навіть ситуація «рівного розподілу голосів», за якої вирішальним є голос головуючого. Виникає риторичне запитання: як узагалі громадська рада може рекомендувати відповідному органу влади прийняти якесь обов'язкове 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 службов-

ця, 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. Та через деякий час представник іншої частини членів відповідної громадської ради або представник громадської організації, яка тривалий час працює у відповідній сфері та має відповідну підтримку в суспільстві, подає цьому самому державному службовцю інші (а може і протилежні за своєю суттю) пропозиції. В яку ситуацію потрапляє цей державний службовець, перед котрим керівництво поставило завдання швидко підготувати **якісний** проект відповідного рішення (наприклад, наказу), який має, по суті, остаточно розв'язати наявну суспільну проблему? Який шлях (спосіб) розв'язання цієї проблеми обрати, якщо експерти і фахівці, котрі працюють у цій сфері та представляють у громадській раді певні соціальні групи громадян, не узгодили між собою це 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 другого боку, якщо відповідна рекомендація прийнята на консенсусній основі людьми, які дуже часто краще і глибше можуть знати відповідну сферу правового регулювання, то в цьому разі і державному службовцю було б набагато легше **врахувати** (і набагато важче «не врахувати») таку пропозицію при підготовці проекту владного рішення. Отже, яке рішення громадської ради є вагомішим 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 одногослосно всіма, консенсусом?

Наступним нормативно-правовим актом є постанова Кабінету Міністрів України № 658 від 20.06.2012 р. [13], якою створено **Раду голів громадських рад** при органах виконавчої влади як тимчасовий **консультативно-дорадчий** орган Кабінету Міністрів України для **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. У п. 10 затвердженого цією постановою Положення про цю Раду зазначено, що на своїх засіданнях Рада розробляє **пропозиції та рекомендації** з питань, що належать до її компетенції, а рішення Ради приймається шляхом відкритого голосування **простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні**. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови Ради. Знову-таки 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 громадянського 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 консолідуюче рішення.

Указом Президента України № 469/2010 від 02.04.2010 р. [14] було створено Громадську гуманітарну раду, яка є **консультативно-дорадчим органом при Президентові України задля 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). 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 міжнаціональних відносинах, **досягнення компромісу і консенсусу** в питаннях формування та реалізації мовної політики тощо. Але в той самий час, згідно з п. 8 Положення про Громадську гуманітарну раду її **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 рішення на консенсусній основі. Проте видається некоректною юридична конструкція, яка допускає прийняття потенційно неконсенсусного рішення органом, спеціально створеним для вироблення пропозицій щодо досягнення компромісу і консенсусу в таких чутливих питаннях.

Водночас у п. 8 Положення про Експертну комісію з підготовки проектів міжнародних договорів України про правові відносини та правову допомогу в цивільних, кримінальних справах, затвердженого Указом Президента України № 724/2010 від 24.06.2010 р. [15], 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-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 самий час, відповідне рішення може бути прийняте більшістю. Хоча більшість також може помилитися, і, можливо, керівництву, яке на підставі такого рішення Експертної комісії прийматиме 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 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, для 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 йдеться про громадські ради, консультативно-дорадчі чи експертно-консультативні органи, які розробляють **рекомендації** для відповідних державних органів чи органів місцевого самоврядування). А якщо 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. Тобто наше законодавство повинно стимулювати (спонукати) до пошуку компромісів для вироблення єдиного прийнятного для всіх зацікавлених сторін владного рішення і в жодному разі не допускати ухвалення рішень «простою більшістю» в тих випадках, де об'єктивно і логічно необхідним є досягнення консенсусу. 

Джерела

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 № 212/2012 від 24.03.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України: <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. – 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. Закон України «Про стандартизацію» № 2408-III від 17.05.2001 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2408-14>

7. Закон України «Про соціальний діалог» № 2862-VI від 23.12.2010 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>

8. Більовський О. А. Неефективність соціального діалогу як виклик національній безпеці України // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2 (27). – С. 142–146.

9. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» № 2240-III від 18.01.2001 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2240-14>

10. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» № 1105-XIV від 23.09.1999 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>

11. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» № 1533-III від 02.03.2000 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1533-14>

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади» № 658 від 20.06.2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%BF>

14. Указ Президента України «Про Громадську гуманітарну раду» № 469/2010 від 02.04.2010 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/469/2010>

15. Указ Президента України «Про Експертну комісію з підготовки проектів міжнародних договорів України про правові відносини та правову допомогу у цивільних, кримінальних справах» № 724/2010 від 24.06.2010 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/724/2010>

16. Резолюція 800 (1983) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про принципи демократії» від 01.07.1983 р. // Право України. – 2013. – № 8. – С. 174–176.