



Kyiv
School of
Economics

**КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ
МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ**

**ДИПЛОМНА РОБОТА
«Громадські ради при ЦОВВ:
ефективний інструмент громадської участі
чи фіговий листочок демократії?»**

Студентка: Вікторія Орісюк
Наукова керівниця: Марина Рабінович, PhD,
доцентка Департаменту публічної політики та врядування КШЕ

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ	7
ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ	11
РЕЗУЛЬТАТИ	13
<i>Партисипативна функція громадських рад</i>	14
<i>Експертна функція громадських рад</i>	23
ВИСНОВКИ	26
РЕКОМЕНДАЦІЇ	28
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	30
ДОДАТКИ	33

Анотація. Громадські ради, обов'язкові консультативно-дорадчі органи при центральних органах виконавчої влади, мають довгу історію становлення і розвитку. Разом з тим цей інструмент громадської участі досі має недоведену ефективність та неідентифіковані проблеми. Громадські ради поєднують у собі дві важливі функції, які складно балансувати - забезпечення залучення громадськості до процесів формування, реалізації та моніторингу політик, а також - генерацію експертних пропозицій для суб'єкта владних повноважень. В суспільному дискурсі часто звучать тези про неефективність громадських рад або ж різного роду зловживання чи імітацію їх діяльності. Робота має на меті проаналізувати ефективність виконання описаних вище функцій громадськими радами в контексті воєнного стану, а також ідентифікувати основні проблеми, виклики і прогалини в їх роботі.

Ключові слова: громадські ради, громадська участь, ЦОВВ, громадські організації, консультативно-дорадчі органи.

Кількість слів: 8585

ВСТУП

*“Я хочу почути, як працюють громадські ради в міністерствах і відомствах.
Чи ставлять вони конкретні і актуальні питання профільним міністрам?
Одне з засідань Уряду ми цьому присвятимо”*

*Микола Азаров
Засідання Кабміну, 9 листопада 2011 рік*

У сучасному контексті європейської інтеграції України, а також процесів відновлення та відбудови, велика увага приділяється інклюзивному залученню громадськості до процесів прийняття рішень на локальному та національному рівнях, а також забезпеченню належної прозорості роботи органів державної влади. Наприклад, "Декларація Лугано," яка була прийнята на Міжнародній конференції з питань відновлення України (Lugano Declaration, 2022), наголошує на важливості принципів партнерства, прозорості, підзвітності, демократичної участі та залучення багатьох зацікавлених сторін у процесі відновлення.

На жаль, не всі інструменти громадської участі та контролю, які передбачені українським законодавством, активно використовуються в умовах воєнного стану. Наприклад, обмежено доступ до відкритих даних, рідше проводяться громадські слухання та консультації, органами влади все частіше ігноруються звернення громадян, (Гвоздік, Черногуб, Гвоздович, Кебало, & Петренко-Лисак, 2022). У цей час громадські ради продовжують свою роботу в майже незмінному форматі. Вони є консультативно-дорадчими органами, спрямованими на забезпечення участі громадськості у процесах розробки, імплементації та моніторингу реалізації політик національного та локального рівнів. Вперше створені у прото-форматі ще у 1990х роках і нормативно усталені у 2010 році як обов'язкові консультативно-дорадчі органи при центральних органах виконавчої влади з чітко визначеними завданнями, громадські ради тепер стали однією з найпоширеніших форм залучення громадськості на національному рівні. Станом на 4 квартал 2023 року вони працювали при 64 органах виконавчої влади (12 при міністерствах, 31 при інших ЦОВВ), а також є 20 громадських рад при обласних та Київській міській військових адміністраціях.

Постанова Кабінету Міністрів України №996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. визначає громадську раду як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, утворений для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної і регіональної політики. Передбачається, що існування громадських рад сприяє створенню більш прозорих та демократичних механізмів управління. Разом з тим, від початку існування цього інструменту він був пов'язаний з різного роду проблемами та скандалами.

Іноді державні органи заміщують повноцінне залучення громадськості (тобто дотримання стандартів прозорості, проведення відкритих публічних консультацій, громадських обговорень, завчасне оприлюднення проєктів нормативно-правових актів для ознайомлення широкої громадськості тощо) номінальним включенням до процесу розробки, обговорення чи погодження вже готових рішень виключно членів

громадських рад або просто фактичною наявністю цих рад. Іноді мають місце зловживання при формуванні складу громадських рад і маніпуляції у конкурсних процедурах. Також не раз звучали звинувачення в “кишеньковості” та “декоративності” громадських рад при окремих органах, які існують виключно для формальної громадської легітимації тих чи інших зручних керівництву відомства рішень (Сімонян, 2018). Окрім того, часто громадські ради українського зразка порівнюються з аналогічними “фасадами керованих демократій або авторитарних режимів” (російська федерація, республіка білорусь) (Андрійчук, 2014).

Ситуація з легітимністю і інклюзивністю цього інструменту громадської участі стала ще складнішою в контексті воєнного стану. У серпні 2022 року зміною до відповідної Постанови Уряд поставив на паузу процеси формування нових складів громадських рад, таким чином строки повноважень існуючих громадських рад були автоматично продовжені до закінчення воєнного стану. Таким чином громадські ради, які станом на сьогодні вже можуть не мати кворуму через об’єктивні чинники або не бути спроможними виконувати свої повноваження, залишаються формально діючими без можливості оновити свій склад.

За інформацією Урядового порталу станом на кінець IV кварталу 2023 року у порівнянні з IV кварталом 2021 року загальна кількість громадських рад зменшилась з 70 до 64. Зокрема це пов’язано з тим, що при окремих органах не встигли відбутись установчі збори, або не було затверджено склад громадської ради перед введенням воєнного стану. Також за цей період мала місце реорганізація окремих відомств. Разом з тим, якщо звернути увагу на ті громадські ради, які продовжили свою роботу, то їх активність помітно впала - серед них збільшилась кількість громадських рад, які не провели жодного засідання за квартал (30 громадських рад проти 13ти). Також у 2023 році лише 2 ради провели 3 і більше засідань, тоді як у 2021 році таких рад було 14. Окрім очевидних проблем і викликів, пов’язаних з воєнним станом і безпековою ситуацією, в цьому дослідженні буде здійснена спроба проаналізувати роботу громадських рад глибше - наскільки ефективно вони виконують свої функції та з якими перепонами і викликами мають справу.

Варто зауважити, що інституту громадських рад вже приділяється увага на національному рівні. Зокрема в 2021 році було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, одним з стратегічних завдань якої є “аналіз практики функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та подальше удосконалення засад їх діяльності, зокрема в частині процедури обрання складу громадських рад, посилення їх експертних функцій та залучення до формування і реалізації державної політики”. З цього можна зробити висновок, що проблеми в роботі громадських рад вже усвідомлені і на державному рівні, але поки не чітко ідентифіковані. Станом на сьогодні інформація про результати дослідження поки відсутня.

В цій роботі буде здійснена спроба дослідження роботи громадських рад при центральних органах виконавчої влади (міністерствах, агенціях, службах, інспекціях, комісіях тощо), на які розповсюджується Постанова КМУ №996 “Про забезпечення

участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. В цьому випадку я свідомо звужую пул органів, при яких створюються громадські ради, зосереджуючись на національному та не беручи до уваги регіональний рівень, оскільки громадські ради регіонального рівня (при обласних державних адміністраціях чи органах місцевого самоврядування) можуть мати свою, неохопну цим дослідженням специфіку.

Аналітична проблема дослідження полягає в тому, що попри наявність Типового положення та інших нормативно-правових документів, які регулюють роботу рад при різних органах і визначають їх обов’язковість для ЦОВВ, а також попри велику увагу до інституту громадських рад з боку міжнародних партнерів та багаторічну підтримку їх роботи, вони досі залишаються інструментом з недоведеною ефективністю та неідентифікованими проблемами. Таким чином, дослідницьке питання, яке я ставлю у цій роботі, звучить наступним чином: **“Наскільки ефективно працюють громадські ради при центральних органах виконавчої влади?”**. В рамках цього питання буде розглянуто як саме працюють громадські ради при ЦОВВ сьогодні, на яких принципах та за якими процедурами. Буде досліджено, які перепони, проблеми або виклики вони мають у здійсненні своїх завдань.

Щоб дослідити роботу громадських рад при центральних органах виконавчої влади, їх ефективність та основні проблеми, виклики і прогалини, в цій роботі буде використано пошуковий дизайн.

Структура дослідження включає вступ, який окреслює контекст та актуальність теми ефективності та викликів роботи громадських рад при центральних органах виконавчої влади. Далі йде огляд релевантної літератури, що висвітлює попередні дослідження роботи громадських рад українського зразка у локальному українському науковому дискурсі, а також світову академічну дискусію, яка осмислює роботу подібних структур на надає інструменти для аналізу їх ефективності через виконання партисипаторних та експертних функцій. В розділі методологічного дизайну представлено обрану методологію дослідження та підхід до аналізу зібраних даних. В кінці представлено основні результати, висновки та рекомендації для підвищення ефективності роботи громадських рад як інструменту залучення громадськості до процесів формування, реалізації та моніторингу політик. До дослідження також додаються перелік використаних джерел та додатки зі списками питань, використаних у проведенні глибинних напівструктурованих інтерв'ю.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Останні десятиріччя ми спостерігаємо два тренди в публічній політиці, які можна назвати “експертизацією” та “партисипаторним поворотом”. В своїй комбінації вони утворюють “епістемічно-демократичну напругу” (“epistemic-democratic tension”) (Krick, 2022). Ці підходи є сутнісно суперечливими і вимагають вправного балансування між запитом на спеціалізоване професійне управління та залучення ширшої громадськості до прийняття рішень. Часто політики, спрямовані на вирішення

певних проблем тяжіють до акцентування на одному з цих підходів при їх плануванні та реалізації, що має за собою різні наслідки. Як правило, політики, які мають в осерді цінність “залучення” продукують більш інклюзивні, легітимні в очах громадськості, підзвітні та прозорі рішення, але водночас вимагають дуже багато організаційних зусиль та часу, а також потребують багато уваги до забезпечення справді інклюзивної участі, збалансування та врахування інтересів різних груп, що часто буває складно через внутрішньогрупові конфлікти, брак мотивації одних і намагання знайти можливості для зловживань для інших (Fung, A. 2013). Водночас політики, що розробляються та реалізуються з фокусом на “експертність” є більш гнучкими та ефективними з точки зору сконцентрованого витрачання ресурсів на вирішення проблеми за допомогою наявного досвіду та експертизи залучених учасників. Разом з тим експертиза часто може бути відірваною від реальних потреб громадськості як головного бенефіціара політик, а також можуть мати місце проблеми, пов’язані з дотриманням незаангажованості та незалежності експертних оцінок та пропозицій (Goldman 2001). Часто на початку їх розробки всі політики і проекти намагаються врахувати і збалансувати обидва фактори у плануванні, проте в процесі реалізації один з них неunikно виходить на перший план, тоді успішність кампанії залежатиме від балансування цих факторів в залежності від мети (Kamerman, 1974).

Дослідники вказують на необхідність постійного дотримання балансу, зокрема важливо залучати ширше коло експертів та професійних фахівців з імплементації, щоб врахувати практичні аспекти політики та підвищити її ефективність (Sugitani, 2018). Проте участь в процесі все одно має бути дещо обмеженою і включати лише тих осіб, які мають відповідні релевантні знання та експертизу, щоб забезпечити підзвітність, мотивацію та залучення зацікавлених сторін. В цьому контексті важливо уникати залучення широкої громадськості, яка не має необхідних знань, оскільки це може призвести до політичних маніпуляцій і ірраціональних рішень. Таким чином, урядовим агенціям, що розробляють політики, важливо дотримуватись постійного балансу між експертною думкою та включенням ширших груп бенефіціарів. Це забезпечить врахування практичних аспектів імплементації, підвищить прозорість і підзвітність, але водночас запобігатиме негативному впливу від некомпетентних чи політично маніпульованих втручань (Ibid).

Методом організації цього процесу (Curato & Böker, 2016) може бути залучення до процесу публічного управління невеликих інституціоналізованих або організованих груп представників суспільних інтересів, які акумулюють індивідуальні та спільні запити і точки зору та доносять їх суб’єкту прийняття рішень у визначений законний спосіб. Звісно, ці організовані групи мають бути постійно відкритими до широкої громадськості, політично нейтральними та експертними. Ці групи громадян, які обрані та організовані демократично, мають практичну цінність для ефективного та демократичного колективного прийняття рішень. Коли мова йде про об’єднання багатьох голосів, ці організовані групи адвокації громадських інтересів можуть внести свій вклад за рахунок різноманітності досвіду та різних точок зору, тим самим виконуючи ролі як експертів, так і представників громадян, та зменшуючи кількість

учасників у дискусіях щодо політик. Окрім того, цей інструмент може бути способом підвищення фактичної ефективності регулювання, покращення надання суспільних благ і послуг, а також покращення результатів у таких сферах, як охорона здоров'я та освіта, які перетинають межі між державним і приватним, суспільним та індивідуальним (Fung, 2015).

Подібні об'єднання є цінними з огляду на посилення інклюзивності при розробці політик, збору ідей і збільшення довіри між громадськістю та владою, разом з тим вони потребують лідерства, експертизи, та готовності до роботи над налагодженням взаємовідносин як від представників громадськості, так і від представників влади. Також вони мають набір специфічних викликів, зокрема пов'язаних з ризиком гомогенізації (коли громадськість, залучена до тісної співпраці з урядом, втрачає незалежність і здатність критикувати домінуючі дискурси), ризиком контролю з боку урядових відомств, інструменталізацією з боку еліт, буафорізації своєї діяльності в контексті втрати фактичного впливу та інше (Hendricks, 2016).

Громадські ради українського зразка можна назвати прикладом або принаймні спробою подібного збалансування. Постанова Кабінету Міністрів України №996 визначає, що основними завданнями громадських рад є одночасно і сприяння врахуванню органом громадської думки при формуванні політик, сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю, проведення громадського моніторингу за діяльністю органів, та здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації політики. Експертні спроможності членів громадської ради важливі ще й з огляду на те, що стати членами громадської ради можуть тільки ті громадяни, які є представниками інститутів громадянського суспільства та протягом хоча б шести місяців до публікації оголошення про формування складу громадської ради мають підтвердження про свою активну діяльність у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу (Постанова КМУ №996).

В науковій літературі, що досліджувала питання функціонування громадських рад в специфічному українському контексті, які не мають абсолютних аналогів в інших країнах, ми бачимо чимало робіт, які розглядають окремі аспекти правової рамки, в якій існують громадські ради, зокрема теоретико-правовий (Чемерис, 2015), адміністративно-правовий (Крайній, 2022) або організаційно-правовий аспект (Рудовська, 2015). Також є праці, що розглядають історіографічно-джерелознавчі аспекти (Сімонян, 2019).

Таким чином досі науковий дискурс щодо громадських рад був зосереджений довкола юридичних та процедурних питань їх легітимного функціонування, лишаючи на периферії питання щодо того, наскільки ефективно громадські ради виконують свої повноваження та балансують аспекти залучення та експертності. Поодинокі дослідження, які розглядають особливості та складнощі роботи громадських рад при центральних органах влади українського зразка, здебільшого суттєво застарілі (Андрійчук, 2011), (Шайгородський, Андрійчук, Дідух, і ін., 2011), (Кравчук, 2015), особливо зважаючи на те, що у 2019 та 2022 роках були внесені суттєві зміни до

Типового положення про громадську раду, що не було враховано в наявній науковій літературі.

Яким же чином підійти до дослідження роботи громадських рад та які інструменти і методи можуть бути застосованими? Тема дослідження ефективності подібних складних інституцій, які мають консультативно-дорадчі для урядових відомств функції, звучить в світовій науковій літературі. Хоча і не повністю застосовна до українського формату громадських рад, разом з тим, вона дає оптику для аналізу їх роботи. Зокрема існують дослідження, що пропонують критерії оцінки інституцій, які поєднують в собі функції партисипації та експертизи (Krick, 2021). Вони спираються на те, як саме ці організації балансують залучення ширшої громадськості, яка є бенефіціаром політики, та здатність надавати експертні і незаангажовані рішення суб'єкту владних повноважень водночас. Ця експертність, звичайно, не обмежується академічно-науковою сферою, адже також може походити від зацікавлених сторін, груп інтересів та бенефіціарів політики, які мають галузеві знання та досвід, важливі для врахування при розробці політик, а також їх реалізації та моніторингу.

У згаданій вище роботі дослідниця пропонує аналізувати подібні структури, які поєднують функції демократичної партисипації та експертності, через виміри моделей участі в цих структурах, організаційних процедур обговорень та прийняття рішень, а також фактичних результатів їх діяльності (див.нижче):

Таблиця 1. Виміри та індикатори вимірювання ефективності виконання партисипативної та експертної функції консультативно-дорадчими органами (за Krick, 2021)

Аналітичні виміри	Моделі участі	Процедури прийняття рішень	Результат
	1. <u>Партисипативна функція</u>		
<i>Індикатори:</i>	1.1. Залучення стейкхолдерів	1.2. Інклюзивні обговорення	1.3. Потенційний політичний вплив
<i>Критерії якості:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Включення точок зору усіх, кого стосується політика. ● Забезпечення легітимного представництва. ● Прозорість документації, доступ до даних тощо. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Чесне, рівне, шанобливе, інтегративне, інклюзивне, аргументоване, консенсус-орієнтоване прийняття рішень 	<ul style="list-style-type: none"> ● Взаємодія та зворотний зв'язок між урядом та цією деліберативною ареною. ● Резонанс пропозицій у політичній сфері (зміна політики, вплив на визначення

			порядку денного тощо)
	2. <u>Експертна функція</u>		
Індиктори:	2.1. Пліуральність досвідчених, компетентних, незалежних експертів	2.2. Відкрита дискусія усіх представлених експертних голосів	2.3. Спроможність вирішувати проблеми своїми рекомендаціями
Критерії якості:	<ul style="list-style-type: none"> ● Пліуральність професійного та освітнього бекграунду. ● Послужний список досвіду, компетентностей та практики “в полях”. ● Приналежність до політично незалежної, неприбуткової організації. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Відкрита дискусія і протистояння різних точок зору ● Готовність до ретельного аналізу проблеми та обґрунтування точок зору. ● Серйозне ставлення до думок експертів. ● Доступ і використання необхідних наукових, технічних досліджень і оцінок 	<ul style="list-style-type: none"> ● З точки зору суб’єктів прийняття політичних рішень: політично релевантні, застосовні, консолідовані, реалістичні пропозиції. ● З наукової перспективи: рекомендації спрямовані на вирішення проблеми, спираються на технічно точні розрахунки, на перевірений експертами ретельний аналіз і адекватні методи.

Цей перелік базових індикаторів буде врахований при дослідженні того, наскільки ефективними є громадські ради та які виклики і складнощі у своїй роботі вони мають.

ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналітична рамка та методологічний дизайн

Це дослідження буде методологічно спиратись на ґрунтовну теорію - підхід, що дозволяє генерувати гіпотези і теорії безпосередньо з даних, що збираються. Ця аналітична рамка дозволяє індуктивно розвинути теоретичні узагальнення, що корисно у даному випадку, коли має місце брак існуючих теоретичних знань про досліджуване явище, а також є потреба дослідити процеси, що динамічно розгортаються в соціальних контекстах (Glaser & Strauss 1967).

Дизайн цієї розвідки передбачає використання методології якісного дослідження, зокрема збір даних шляхом глибинних напівструктурованих інтерв'ю з інформаторами - (1) дійсними і колишніми членами громадських рад; (2) посадовцями, відповідальними за координацію та взаємодію з громадською радою від відомства, при якому вона утворена, (3) експертами (здебільшого представниками міжнародних проектів матеріально-технічної допомоги, які працюють з темою залучення громадськості та в деяких випадках мали досвід формування або членства в Громадських радах в минулому) для ідентифікації проблем і викликів у роботі громадських рад, з якими вони мали справу у власній професійній діяльності.

Метод напівструктурованих інтерв'ю був обраний з огляду на те, що він краще використовує потенціал діалогу, надає значно більше свободи для дослідження аспектів, які респондент вважає важливими і дозволяє досліднику більше контролювати фокус розмови. В контексті цього дослідження це дало змогу зосередитись не на кількісних аспектах активності громадських рад, яку не можна ототожнювати з їх ефективністю, а подивитись на те, які виклики, проблеми і прогалини мають громадські ради в своїй роботі. Цей метод дозволяє не стільки допомогти описати процеси, стільки дізнатись їх контексти і феноменологічно дослідити досвід, сприйняття і ставлення безпосередніх учасників цих процесів (Seidman, 2006; Brinkmann, 2014).

Підбір респондентів відбувався шляхом “снігової кулі” - до інтерв'ю я запрошувала осіб, з якими знайома особисто, а також запитувала у кожного них рекомендацій щодо додаткових респондентів. Також листи з запрошенням до участі у інтерв'ю з описом мети мого дослідження розсилались на електронні скриньки діючих громадських рад, які вдалось знайти у вільному доступі, в результаті таким шляхом вдалось залучити представників 2х діючих громадських рад. В сумі протягом березня 2024 року відбулось 15 інтерв'ю, зокрема з 6 представниками громадських рад, 5 посадовцями та 4 експертами.

Таблиця 2. Перелік респондентів за категоріями

Члени громадських рад	Посадовці ЦОВВ	Експерти
Interview 1	Interview 7	Interview 12
Interview 2	Interview 8	Interview 13

Interview 3	Interview 9	Interview 14
Interview 4	Interview 10	Interview 15
Interview 5	Interview 11	
Interview 6		

Всі інтерв'ю проходили у онлайн-форматі здебільшого з використанням інструменту ZOOM та тривали в середньому 30-50 хвилин. Перед кожним інтерв'ю респонденту було пояснено тему і мету мого дослідження, методологічний дизайн, проговорено метод збору інформації та взято усний дозвіл на запис розмови та її подальший аналіз та використання в роботі. Усі респонденти погодились на використання в дослідженні отриманої від них інформації, іноді з умовою збереження анонімності їх цитат. Опитані респонденти зазначали про актуальність цієї теми та висловлювали бажання ознайомитись з узагальненими результатами дослідження.

Всі інтерв'ю проходили за попередньо розробленим переліком питань, які разом з тим могли ставитись респондентам в різній послідовності та конфігурації в залежності від плину розмови, її тривалості та готовності співрозмовників ділитись інформацією. Розмір вибірки встановлювався на основі принципу насиченості інформації, тобто моменту, коли нові дані не приносять додаткових уявлень про предмет дослідження. Відповідно, аналіз зібраних даних здійснювався паралельно зі збором даних.

Для всіх інтерв'ю було створено автоматичні субтитри, які згодом було трансформовано у звичайний текстовий формат. Після цього опрацьовані корпуси текстів були оброблені з використанням інструменту ATLAS.Ti. Всі інтерв'ю були оброблені та проаналізовані шляхом відкритого кодування, тобто ідентифікації та маркування по ходу аналізу різних тем для виявлення ключових концептів, що звучали від респондентів під час інтерв'ю. Потім ці мітки групувались в ширші категорії для аналізу даних, які в свою чергу співвідносились з перерахованими вище індикаторами.

Обмеження дослідження

Це дослідження має декілька суттєвих обмежень. Зокрема контекстуальне обмеження щодо потенційної генералізації результатів, адже у цій роботі до уваги беруться лише громадські ради при центральних органах виконавчої влади українського зразка. Вони не мають абсолютних еквівалентів в інших країнах, тому його висновки можуть не бути повністю застосовні до громадських рад в інших країнах з різними політичними, соціальними та культурними контекстами. Також ці висновки тільки частково релевантні до громадських рад українського локального зразка, тобто громадських рад при місцевих радах чи обласних адміністраціях. До того ж варто взяти до уваги можливі відмінності між різними центральними органами виконавчої влади

та їх підходами, так і між різними громадськими радами. Адже, як було віднайдено в ході аналізу зібраної інформації - ефективність громадських рад здебільшого залежить від вдалої конфігурації мотивованих та експертних членів громадських рад, а також - керівництва відомства, яке розуміє цей інструмент залучення громадськості і цінність залучення громадськості загалом.

Також має місце обмеження, пов'язане з доступом до даних: існують труднощі з доступом до повної та актуальної інформації про діяльність громадських рад, особливо в умовах воєнного стану та обмеженого доступу до інформації. Окрім того варто зауважити про можливі обмеження щодо повноти інформації, пов'язані зі щирістю опитаних респондентів та їх можливим суб'єктивізмом, заангажованістю або ж формулюванням соціально бажаних або прийнятних відповідей на питання, пов'язані з особистою оцінкою ефективності власної роботи.

Обмеження ролі дослідника: мій досвід роботи у громадському та державному секторі, а також у міжнародних проектах технічної допомоги завжди був пов'язаний з темою громадської участі, взаємодії органів влади та громадськості, а також роботи громадських рад безпосередньо. Це може впливати на мою інтерпретацію даних, разом з тим оскільки можливий вплив мого попереднього досвіду є усвідомленим, я зробила усе залежне для забезпечення об'єктивності дослідження.

РЕЗУЛЬТАТИ

За результатами проведених напівструктурованих глибинних інтерв'ю було сформульовано корпус з 15 окремих інтерв'ю, анонімізованих для подальшої роботи у інструменті ATLAS.Ti назвами від Interview 1 до Interview 15. Загальний обсяг зібраного корпусу текстів становить 41 258 слів.

Для тематичного аналізу в ATLAS.Ti було використано метод відкритого кодування, що дозволило виявити основні коди, які зустрічаються у корпусі текстів найчастіше. Опісля цього було здійснено осійне кодування, яке допомогло встановити зв'язки між різними кодами та згрупувати їх у більш широкі категорії-теми, приміром “відбір членів”, “воєнний стан”, “експертність”, “залучення ширшої громадськості”, “інклюзивність”, “ресурси”, “інструменти”, “мотивація”, “кворум” та інші. В свою чергу ці коди були співставлені з наведеними вище індикаторами, через які я тлумачу ефективність виконання експертних та партисипативних функцій громадської ради: це залучення стейкхолдерів, інклюзивні обговорення, потенційний політичний вплив, плюральність досвідчених та незалежних експертів, відкритість дискусій та спроможність вирішувати проблеми.

Окрім того, додатково для аналізу фактичної активності громадських рад була використана інформація зі сторінок “Громадська рада” на вебсайтах центральних органів виконавчої влади, а також з Урядового порталу Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади України, що агрегує статистичну інформацію про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами щоквартально.

1. Партисипативна функція громадських рад.

Індикатор 1.1. - Залучення стейкхолдерів.

Постанова Кабінету Міністрів України №996 (2010) серед основних функцій громадських рад передбачає сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики, а також сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації політик.

Цей індикатор передбачає забезпечення громадською радою включення точок зору усіх зацікавлених сторін та стейкхолдерів політики до її формування і реалізації. Громадська рада в цьому процесі виступає своєрідним каналом-посередником або платформою. Також, окрім консультацій з громадськістю, громадська рада покликана забезпечити легітимне представництво цих заінтересованих груп всередині складу самої громадської ради шляхом прозорих виборів її членів, які представляють профільні неурядові організації та мають підтверджений досвід та експертизу в сфері діяльності відомства. Також цей індикатор позначає міру прозорості і відкритості громадської ради до широкої громадськості - тобто прозорість документації, доступ до засідань, даних про роботу тощо. Важливість якісної репрезентації та інклюзивності підтверджують респонденти:

“Якщо взяти на приклад політику у справах ветеранів, то інтеграція думок різних стейкхолдерів, таких як ветерани, медики, психологи, інші фахівці, може допомогти забезпечити, щоб політики більш точно відображали реальні потреби суспільства. Такий підхід може знизити ризик того, що найбільший вплив на політику матимуть люди, які не обов’язково мають найкращі наміри або компетенції.” (Interview 1).

Разом з тим, питання інклюзивної репрезентації виявляється проблемним ще на етапі відбору членів та формування складу громадської ради. Типове положення визначає, що до складу громадської ради можуть обиратись представники інститутів громадянського суспільства, які не менше шести місяців провадять свою діяльність у сфері, пов’язаній з діяльністю відповідного відомства, а також є фахівцями у цій сфері та можуть це підтвердити це відповідною освітою, досвідом, публікаціями тощо. Разом з тим за словами респондентів, ці вимоги зовсім не забезпечують процес формування складу громадської ради від можливих зловживань і не гарантують потрапляння до цього складу незалежних та фахових членів. Окрім того, зі спостережень експертів, дуже часто обрані представники не репрезентують інтереси стейкхолдерів політик:

“Якщо ви подивитесь, скільки людей, які є членами громадських рад, насправді представляють громадські організації, які мають фіксоване членство, то ви зрозумієте, що це вбиває легітимність цих рад. Чи є вони фактично членами організацій, які платять членські внески, та чи вони дійсно представляють інтереси широкого кола населення чи професійних груп, або ж представляють бутафорські ГО?” (Interview 6).

“На мою думку, ключовими змінами, які потрібно внести, є зміна порядку прийняття рішень в громадських радах та визначення, хто може представляти громадськість. Якщо організація не має щонайменше 2000 членів, вона не повинна мати права представляти інтереси громадськості.” (Interview 7)

“Біда наших організацій громадянського суспільства, що їхня легітимність в суспільстві не настільки висока. Їм звичайно більше довіряють, ніж там деяким інституціям державним, але тут же легітимність це не тільки довіра, а і здатність відображати реальні інтереси реальних груп населення, а тут у нас біда, що у нас організації громадянського суспільства не завжди працюють над з цим” (Interview 13).

Питання відбору членів озвучували як проблемне представники усіх груп респондентів, зокрема враховуючи часті випадки зловживань. Іноді, як зазначають респонденти, ці зловживання застосовувались з “доброю метою”: не допустити до складу громадської ради явно недоброчесно вмотивованих чи деструктивно налаштованих кандидатів. Іноді ж - навпаки:

“Бувало одна людина подала декілька заявок від своїх друзів або це якісь наприклад очевидно проплачені якимись люди, які намагаються зайти для того, що щоби просувати свої інтереси і це треба дуже сильно контролювати щоби це була громадськість а не якісь сфери впливу” (Interview 5).

“Подається на відбір членів по 30-40 ГО з однаковою юридичною адресою. Бувають випадки коли самі між собою громадські організації домовляються, якісь там коаліції роблять, щоб там точно в 35 обраних членів попасти, цьому поки нема запобіжників” (Interview 10).

*“Обрання громад не таке цікаве широкому населенню, всім майже *****, це полегшує процес для недоброчесних пасажирів, які залітають на голосування”. (Interview 7).*

“Я особисто потрапив в раду, бо попросили податись для кількості, аби туди не потрапили інші потенційно погані недружні Міністру люди” (Interview 8).

Разом з тим, не усі центральні органи виконавчої влади в однаковій мірі цікаві для потенційних членів громадських рад - інколи буває недостатньо ні доброчесної, ні недоброчесної мотивації. Це також погано впливає на процес відбору членів і формування складу громадської ради: *“(Наш орган) він був нецікавий, тобто ні грантів там немає, ні програм якихось, ні грошей, і відповідно в ту громадську раду ледве нашкрябувалося четверо бажуючих організацій, не було з кого вибирати” (Interview 9).*

Окрім питань і викликів, пов’язаних з процедурою добору членів громадських рад, інклюзивності та репрезентативності їх складу на етапі формування, з часом виникає ще один виклик, пов’язаний з дотриманням кворуму вже сформованих громадських рад. В окремих випадках це пов’язано з тим, що з введенням воєнного стану строк діяльності громадських рад був автоматично подовжений без процедури перевиборів і чимала кількість членів не змогла продовжувати свої повноваження чи-то через долучення до Сил Оборони України, чи-то через виїзд за кордон.

“У нас зменшилась чисельність складу громадської ради з об'єктивних причин, зокрема ми втратили одного члена громадської ради в бою в Донецькій області, і у нас третина складу громадської ради зараз перебувають в ЗСУ. Якщо в перший рік війни ще була можливість приєднуватись на засідання онлайн, то вже з кінця 2022 року всі члени, які знаходяться в ЗСУ, повідомили про те, що вони не можуть продовжувати брати участь, це просто неможливо” (Interview 11).

“Більша частина громадської ради пішла воювати і залишились дві-три людини які і по сьогодні активно працюють, але вже немає кворуму” (Interview 9).

“Я пам'ятаю розмови, ще коли вторгнення почалось, коли пройшло півроку, вони хотіли вже саморозпускатись, складати свої повноваження. Але я пам'ятаю що вони цього не зробили тому що вибори організувати - це не дуже ок ідея під час воєнного стану, а потім і зміни до Постанови внесли” (Interview 8).

Іноді за словами респондентів, проблеми з кворумом пов'язані з виснаженням, втратою мотивації членів громадських рад, або усвідомлення обмежених можливостей та інструментів, після чого вони припиняють брати участь у засіданнях і будь-яких активностях громадської ради.

“Коли зіштовхуються з тим, що інструментарій доволі обмежений, вони починають потрошку стухати і загалом оця вмотивованість постійно падає” (Interview 8).

“Хтось, коли йде в громадську раду, не завжди розуміє, що це насправді означає. Дехто думає, що це наблизить його до органів влади, дозволить вирішувати власні питання. Проте згодом починають розуміти, що все працює не зовсім так, як вони собі уявляли.” (Interview 12).

Щодо прозорості документації, доступу до засідань, даних про роботу та інших аспектів прозорості, цікавими даними є наявність інформації про діяльність Громадської ради на сайтах міністерств та інших відомств. З проаналізованих сайтів 71 міністерства та інших відомств, 32 органів (45%) з них або не мають сторінки з інформацією про роботу громадської ради взагалі, або ж не оновлювати на ній інформацію з 2021 року, не вказуючи персональний склад діючої громадської ради та не додаючи інформацію про анонси засідань громадської ради, їх протоколи або будь-яку іншу інформацію.

За інформацією Урядового порталу (Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, 2024) протягом IV кварталу 2023 року тільки 7 громадських рад (4 при міністерствах (при Міненерго, Мінмолодьспорті, Мінсоцполітики, Мін'юсті) та 3 громадські ради при інших ЦОВВ (при Державіаслужбі, Держрибагентстві, НАДС) організували публічні заходи або брали участь у заходах, організованих відповідними органами виконавчої влади.

Індикатор 1.2. - Інклюзивні обговорення.

Цей індикатор звертає увагу на процедури обговорень - наскільки чесним, рівним, шанобливим, інтегративним, інклюзивним, аргументованим, консенсус-орієнтованим є процес обговорення та прийняття рішень. Цей індикатор звертає увагу

на те, наскільки добре громадська рада виконує свою функцію з залучення ширшого кола стейкхолдерів до роботи над формуванням політик, будучи своєрідною платформою для взаємодії відомства з громадськістю. Опитані експерти часто зазначали, що ця функція громадських рад на сьогодні є проблемною:

“Моє бачення таке: громадські ради часто є просто фанерками для прикриття неспроможності організувати якісний діалог з громадськістю” (Interview 6).

“Можуть впроваджувати свої інтереси під виглядом легітимації або делегітимації роботи керівника, що є лише псевдолегітимізацією та дискредитацією самого поняття консультації і належного консультування” (Interview 6).

Часто від респондентів звучали тези про те, що зазвичай громадська рада замикає процес консультування з громадськістю на собі, не залучаючи належним чином громадськість та інші неурядові організації. Іноді причиною цього є небажання чи не спроможність самих громадських рад до фасилітації такого діалогу, а іноді це використовується як зручний інструмент для швидкої громадської легітимації рішень, прийнятих політичним керівництвом, без залучення широкого кола стейкхолдерів - *“це доволі така поширена річ, що іноді на завтра потрібно погодити якийсь документ для того щоб просто швидко легітимізувати вже прийняте вчора рішення” (Interview 5).*

Посадові особи ЦОВВ зазначають, що громадські ради самі по собі не є дуже зручною платформою для організації фахових експертних дискусій. *“Експертизи ми сильної вимагати від громадської ради не можемо. Якщо орган влади справді зацікавлений створювати якісь робочі групи і залучати експертів під конкретне питання, то взаємодія з громадською радою вона буде, ну, така більш формальна. Тобто якби я не кажу, що з нею взагалі не будуть взаємодіяти, так, її будуть розглядати як певного суб'єкта, але запити на експертизу будуть надсилати в інші, в інші консультативно-дорадчі органи. Часто формально з ними взаємодіють, але для роботи над конкретними питаннями створюють якісь додаткові КДО і там з ними працюють прицільно” (Interview 12).*

Інші інтерв'ю з посадовими особами підтверджують важливість існування при органі інших профільних консультативно-дорадчих органів: *“В плані ефективності я впевнений 100% що окремі ситуативні дорадчо-консультативні органи набагато ефективніші, в ідеалі звісно було б, щоб акцент був саме на них. Вони більш ефективні, фахові і професійні” (Interview 8).*

Представники громадських рад зазначають, що забезпечувати цей дискусійний майданчик для влади та громадськості вдається складно: *“Наша робота для громадськості мабуть зараз зараз не до кінця зрозуміла, бо ми не ведемо ніяку публічно комунікацію у соціальних мережах, з повномасштабним вторгненням будь-яка активність взагалі притупилась і людям в більшості стало байдуже” (Interview 2).*

“Наразі відсутні вимоги про обов'язкове оприлюднення інформації про діяльність громадських рад, публікації їх звітів чи комунікації їх роботи, що значно знижує рівень прозорості та підзвітності перед громадськістю. Така ситуація створює бар'єри для залучення громадян та знижує довіру до діяльності ради”

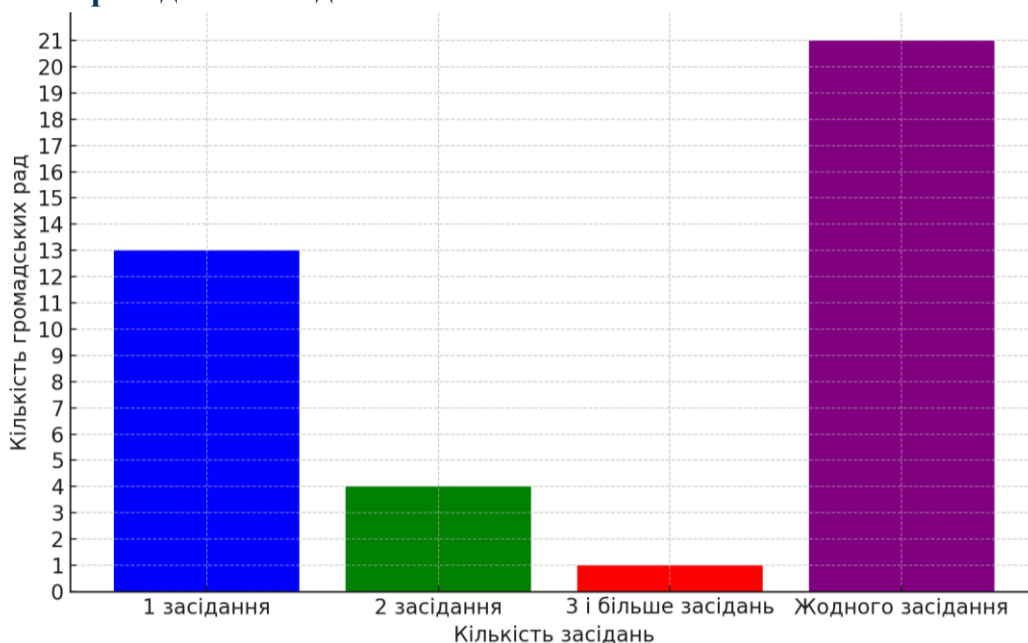
(Interview 1).

“Є потреба в більш збалансованій та інклюзивній політиці щодо участі різних груп стейкхолдерів у формуванні рішень. Це дійсно важливо, особливо у контексті формування послідовної політики, що відповідає потребам різних клієнтських груп” (Interview 6).

“Складається така проблемна ситуація, є задача сприяти реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами. Тобто Громадська рада має функцію бути таким собі організатором, помічником для органу влади, щоб допомогти почути думку широкої громадськості, поки ця функція виконується погано” (Interview 15).

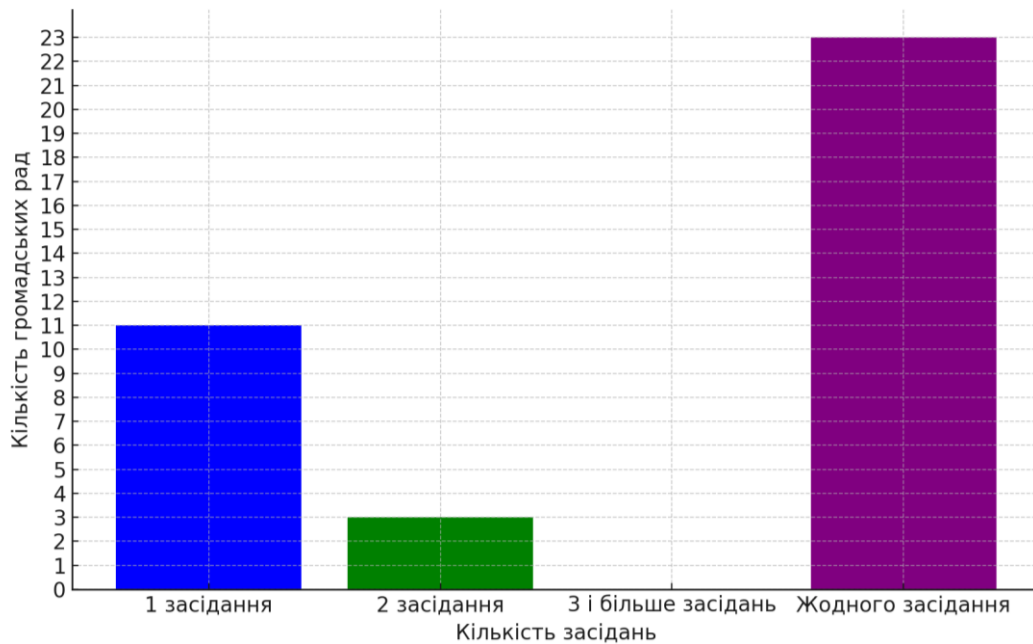
Основною формою роботи громадської ради є засідання, що проводяться у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Саме вони є основним майданчиком для проведення обговорень. Ці засідання є відкритими і саме на них виносяться питання та прийняття рішень громадської ради, що потім надаються до розгляду органу виконавчої влади. Як же громадські ради використовують цей інструмент та виконують передбачені положенням функції? За інформацією Урядового порталу ([Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, 2024](#)) протягом IV кварталу 2023 33.33% громадських рад провели 1 засідання, 10.26% рад провели 2 засідання, 2.56% рад провели 3 і більше засідань і 53.85% рад не проводили жодного засідання.

Діаграма 1. Активність громадських рад у IV кварталі 2023 року: кількість проведених засідань



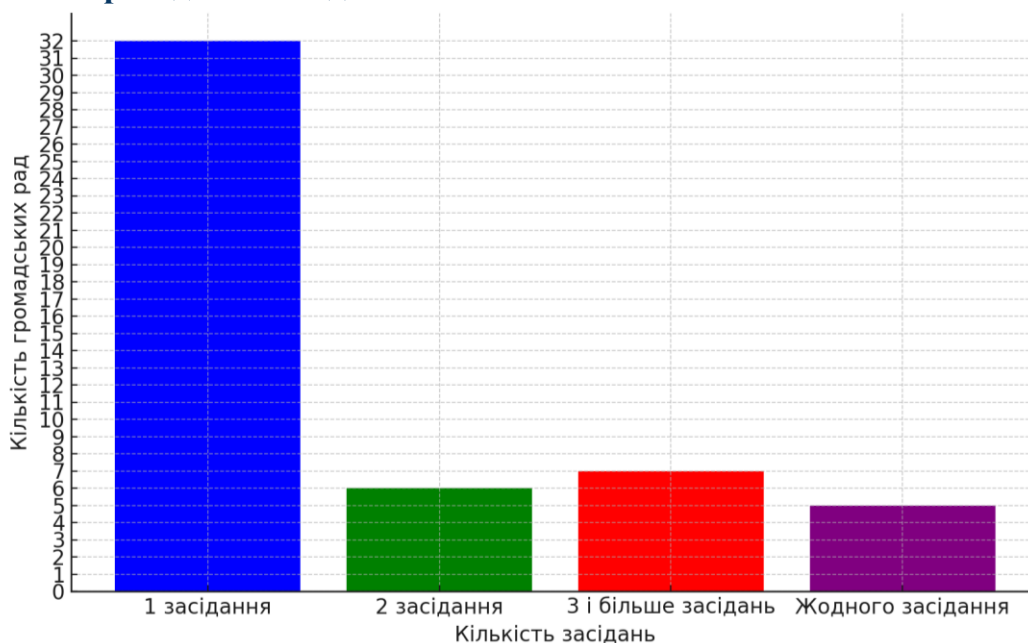
У цьому ж кварталі попереднього 2022 року, ситуація виглядала наступним чином: 29.73% рад провели 1 засідання, 8.11% рад провели 2 засідання, 0% рад провели 3 і більше засідань, а 62.16% рад не проводили жодного засідання.

Діаграма 2. Активність громадських рад у IV кварталі 2022 року: кількість проведених засідань



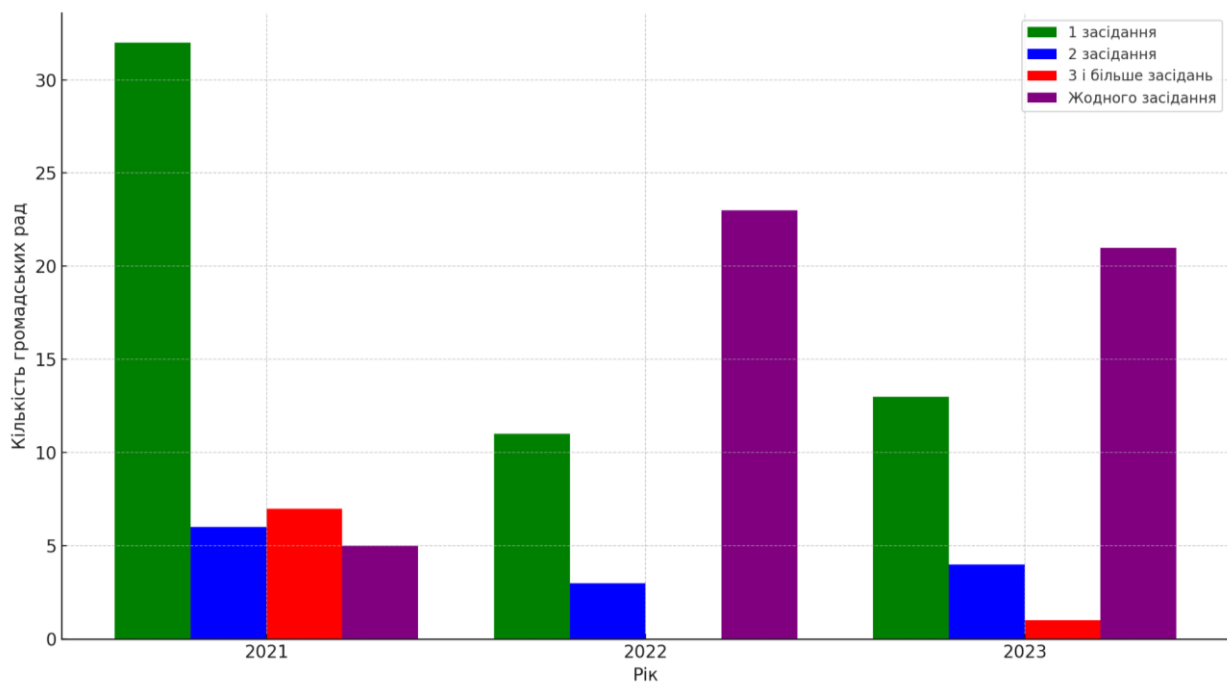
У 2021 році в останньому кварталі ситуація виглядала наступним чином: 64.0% рад провели 1 засідання, 12.0% рад провели 2 засідання, 14.0% рад провели 3 і більше засідань і 10.0% рад не проводили жодного засідання.

Діаграма 3. Активність громадських рад у IV кварталі 2021 року: кількість проведених засідань



Як бачимо, за останні три роки спостерігається зниження кількості громадських рад, які проводять хоча б одне засідання, водночас зростає частка тих, які зовсім не проводять засідань.

Діаграма 4. Активність громадських рад у IV кварталі 2021-2023 років: кількість проведених засідань



Індикатор 1.3. - Потенційний політичний вплив

Цей індикатор звертає увагу на те, наскільки налагодженими є взаємодія та зворотний зв'язок між відомством та громадською радою як деліберативною ареною. А також те, наскільки можливим є резонанс пропозицій громадської ради у політичній сфері (зміна політики, вплив на визначення порядку денного тощо).

Питання взаємодії громадської ради та органу, при якому вона утворена, є одним з ключових факторів ефективності громадської ради. *“Ефективна робота громадської ради - це танго, яке танцюють вдвох: і активісти, і органи влади. Зазвичай я зустрічаю критичну оцінку представників органів виконавчої влади щодо ефективності і доцільності співпраці з громадськими радами, тому що просто не співпадають взаємні очікування” (Interview 15).*

Під час інтерв'ю було почуто чимало критики і з боку представників центральних органів виконавчої влади, і з боку представників громадських рад щодо процесу взаємодії між ними. Основними проблемами на боці органів влади зазвичай називались брак розуміння цього інструменту і важливості залучення громадськості загалом; відсутність ресурсу у органу для забезпечення якісної взаємодії (тобто часу та навичок у посадової особи, на яку покладені ці обов'язки); брак часу на дотримання належних процедур та обговорення політик з громадською радою; упередження щодо експертних спроможностей представників громадських рад; небажання з будь-яких причин підвищувати прозорість та підзвітність своєї роботи; припинення конструктивної взаємодії з громадською радою після будь-яких проявів критики; міжособистісні конфлікти тощо.

“Є проблема в органах влади теж, не всі органи влади надають громадській раді матеріали - надають або не вчасно, або не надають взагалі, від них же теж ефективність громадської ради залежить” (Interview 12).

“Попередня міністерка взагалі повністю відгородилась від будь-якої комунікації і взаємодії з нами” (Interview 3).

“Керівники, коли піднімається це питання створити громадську раду, вони дуже обережні, у них є така пересторога, що ці громадські ради будуть дуже багато зайвого вимагати” (Interview 14).

“Органи влади часто не хочуть комунікувати зі своїми громадськими радами. Я стикався з різними причинами, найперша і основна була - нерозуміння для чого вони потрібні” (Interview 9).

Громадські ради в свою чергу також не завжди конструктивно налаштовані на взаємодію з відомствами, серед основних причин респонденти називали нерозуміння представниками громадських рад повноважень органів, процедур і нормативного регулювання в сферах діяльності; зловживання доступом до інформації та прояви недоброчесного лобізму членами громадських рад; неспроможність фахово та аргументовано оформити свої пропозиції і рекомендації тощо.

“У членів громадської ради дуже багато ідей, вони дуже активні, вони можуть вам озвучити якісь речі, внести пропозиції, але все це дуже складно потім оформлювати. Починаючи від того, давайте там протокол складемо, от ви гарно сказали, а тепер сформулюйте, або підготовте конкретну письмову пропозицію. Тоді у них позиція що я сказав, а ви далі займайтесь, я не маю часу. Ще така проблема, що частина членів громадської ради сприймали своє членство як можливість отримати певні бенефіти від цієї діяльності” (Interview 14).

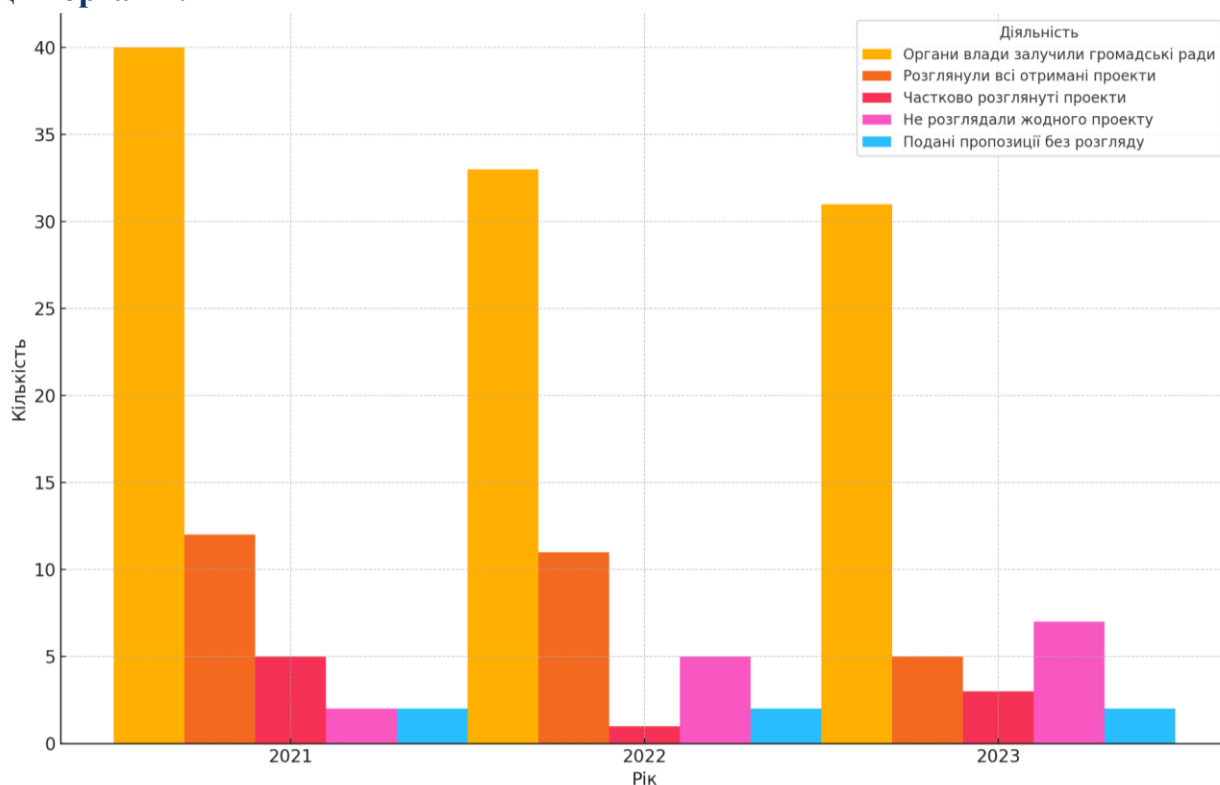
“Загалом кожне міністерство має свій визначений функціонал, який детально описаний у його положенні. Так, наприклад, Міністерство юстиції займається широким спектром питань, від пенітенціарної системи та тюрем до судової системи, нотаріату і державної реєстрації. Кожна громадська організація, яка вирішує вступити до громадської ради, зазвичай зосереджена тільки на одній конкретній функції, яка її цікавить. Це призводить до того, що коли усі ці організації збираються разом, їм важко ефективно співпрацювати. Різноманітність тем спричиняє труднощі в досягненні кворуму та узгодженні спільної позиції, що часто веде до хаосу” (Interview 15).

Загалом тісна співпраця представників громадської ради та відомств передбачена зокрема участю громадських рад в обговоренні проектів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади, або питань, що стосуються діяльності цих органів. Ця функція передбачена у вже згаданому вище положенні, яке регламентує роботу громадських рад. За інформацією Урядового порталу ([Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, 2024](#)) у IV кварталі 2021-2023 років мали місце наступні тенденції: зменшилась кількість органів виконавчої влади, що залучили громадські ради до консультацій: від 40ка відомств у 2021 до 31го у 2023. Також зменшилась кількість рад, які розглянули всі отримані проекти нормативно-правових актів - від 12ти до 5ти за цей період. Змінилась від 5ти до 3х кількість громадських рад, що отримали для обговорення необхідні матеріали та розглянули їх частково. Від 2х до 7ми зросла кількість рад, що не розглядали жодного проекту нормативно-правового

акта або питання. Також щороку в цей період лишається незмінною кількість 2х громадських рад, які подавали відповідні пропозиції без розгляду на засіданні громадської ради.

Таким чином ми бачимо, що потенційний вплив громадської ради на рішення органу виконавчої влади у передбачений нормативно спосіб не використовується у повній мірі і більше того, зменшується від року в рік (див. нижче).

Діаграма 5. Активність громадських рад у IV кварталі 2021-2023 років: Участь громадських рад в обговоренні проектів нормативно-правових актів, розроблених органами виконавчої влади, або питань, що стосуються діяльності цих органів.



2. Експертна функція громадських рад.

Індикатор 2.1. Плюральність досвідчених, компетентних, незалежних експертів

Цей індикатор звертає увагу на плюралізм професійного та освітнього бекграунду членів громадських рад, їх досвід, компетентності та практику “в полях”. А також - приналежність до політично незалежної, неприбуткової організації.

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України №996 на громадську раду покладене завдання здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації політик. На думку опитаних експертів, з усіх визначених функцій, саме цю громадські ради виконують найменш вдало: *“Найгірше, що вдається громадським радам із мого спостереження - це аналітична функція, а саме здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків,*

аналітичних матеріалів з питань формалізації державної політики. Це те, що кадровий склад і обласних, і центральних громадських рад завжди робив найменш вдало. Тобто це треба аналізувати проекти нормативно-правових актів, готувати пропозиції, порівняльні таблиці, формувати альтернативні накази, постанови Кабінету Міністрів. А це треба компетенція і час. Тому цього бракує і тому тут громадські ради були найменш ефективні. І часто представники органів влади обласних адміністрацій і міністерств сказали, що ми то сподівалися, що нам будуть допомагати виробляти рішення, давати незалежну експертизу, оцінку і підказки, а з'явилася Громадська рада швондерів, які тільки ходять і контролюють, що тут ми робимо, або навіть інколи приводять за руку якихось підприємців і намагаються лобювати якісь приватні інтереси, а не реалізовувати аналітичну функцію” (Interview 13).

“Їхня експертиза зазвичай обмежена певним бізнес-середовищем або вузькою зоною компетенції, що не дозволяє проводити аналіз світової практики та використовувати краці кейси” (Interview 7).

“Приходять якісь люди, щось говорять, ти від них очікуєш якісь серйозні розмови, серйозні рекомендації щодо політик і нормативно-правових актів, а вони тобі про день кадровика говорять, який треба започаткувати, якусь біліберду несуть” (Interview 13).

Питання експертності членів громадських рад постає ще на етапі формування складу громадської ради, разом з тим важливим є безперервний розвиток і постійна актуалізація знань та експертизи, що є непростим завданням враховуючи волонтерську природу роботи в громадській раді та брак ресурсів: “Коли йде мова про громадську діяльність більш системну, то для цього необхідно витратити час, а час людини кваліфікованої він повинен якимось оплачуватись, розумієте, бо ну якщо його не оплачувати, то людина від голоду може, скажемо так, себе відчувати не дуже добре” (Interview 4).

Разом з тим окрім викликів, пов'язаних з підвищенням рівня експертності членів громадських рад, посадовці відомств також відзначали потребу у постійному навчанні та посиленні навичок щодо координації роботи громадської ради та залучення громадськості загалом з боку органу влади: “Бракує якогось загального навчання в цій сфері. Адже коли я прийшов на посаду, мені довелося самотійно і інтуїтивно вникати у всі процеси” (Interview 7).

Індикатор 2.2. Відкрита дискусія усіх представлених експертних голосів

В цьому контексті береться до уваги наявність відкритих дискусій і протистояння різних точок зору, готовність до ретельного аналізу проблеми та обґрунтування позицій. Також - серйозне ставлення до думок експертів, доступ і використання необхідних наукових, технічних досліджень і оцінок.

Як зазначають респонденти, часто це складно через різний бекграунд і різну мотивацію членів громадських рад: “... от якщо мене, наприклад, цікавить певна

тематика, наприклад екологія, і я як член громадської ради зацікавлений виключно у первоцвітах, то мене можуть зовсім не цікавити жаби, але і те, і те є сферою Мінекології, тепер я маю розбиратись і в жабах теж?” (Interview 7).

Як показують інтерв'ю членів громадської ради, проблема, пов'язана зі складністю налагодити діалог всередині громадської ради, є доволі поширеною: *“Популізм членів громадської ради є явищем, яке часто корелює з відсутністю експертності у багатьох сферах. Ця проблема особливо актуальна, коли людина, що сформулась у певній галузі, починає вважати себе експертом у всіх інших. Такі особи зазвичай не відчують потреби в навчанні або поглибленні своїх знань, що часто перешикоджає розумінню глибини питань. Часто така самовпевненість негативно впливає на дисципліну: люди запізнюються, пропускають засідання комітетів чи взагалі ігнорують важливі завдання. Наприклад, я віддавав доручення підготувати висновки або протокол комітету і чекав їх протягом трьох тижнів, що також стало однією з серйозних проблем у нашій роботі (Interview 14).*

Опитані представники органів влади підтверджують: *“Буває так, що громадська рада чимось незадоволена, у них може бути своє бачення, або ж просто недостатнє знання тих нормативних актів, які вже розроблені, прийняті, і можливо, не всі знають, іноді забувають який функціонал і яка сфера діяльності міністерства” (Interview 9).*

Особливо важливим є питання забезпечення експертної функції для новостворених відомств, або органів, що працюють у доволі вузькій сфері. *“Коли постало питання обирати першу громадську раду, ми зрозуміли що насправді дуже мало організацій які в принципі спроможні дати якусь експертизу чи дати якусь роботу, якийсь результат. Виключно через те що їх мало, вони молоді, або неспроможні” (Interview 9).*

“Вони з часом поступово стають експертами в цій сфері, вони стають більше розуміти, що по яким напрямках робиться і так далі, тому моя пропозиція - продовжити строк роботи громадської ради, тобто обирати їх не на два роки, а на три” (Interview 11).

Індикатор 2.3. - Спроможність вирішувати проблеми своїми рекомендаціями

З точки зору суб'єктів прийняття політичних рішень маються на увазі політично релевантні, застосовні, консолідовані, реалістичні пропозиції. З наукової перспективи: рекомендації спрямовані на вирішення проблеми, спираються на технічно точні розрахунки, на перевірений експертами ретельний аналіз і адекватні методи.

Громадські ради мають потенційну спроможність і передбачені законодавством інструменти для фактичного впливу на процеси прийняття рішень. Вони мають можливість долучитися до процесів розробки політик, так і можуть використовувати свою платформу для публічної комунікації. Одним з недавніх гучних прикладів фактичного політичного впливу стала громадська рада при Міністерстві у

справах ветеранів, що проводила комплексну комунікаційну кампанію з закликами до тодішнього Міністра піти у відставку, що в результаті і було зроблено.

Як зазначають респонденти у інтерв'ю, ці інструменти та потенційний вплив на процеси прийняття рішень мають крім очевидного позитиву репрезентації голосу стейкхолдерів, також чимало шпарин для зловживань, лобізму, конфлікту інтересів, корупційних схем та маніпуляцій. *“Часто ті громадяни, які дуже хотіли стати депутатами або потрапити десь на роботу в органи виконавчої влади, але не змогли цього зробити, після цього йдуть робити помсту своїм політичним конкурентам через громадську раду. Часто їхні дії не продиктовані мотивами покращити політику і допомогти людям, а мотивацією побудувати собі політичну кар'єру (Interview 15).*

“Я бачив приклади громадських рад, які захоплювались, рейдерились різними громадськими організаціями або політичними партіями. Здається була рада при (...), коли (...) туди 12 кандидатів завела через клієнтські громадські організації різні. Це приклад антидемократії. Ці випадки рейдерства вони можуть бути ще більш актуальними, тому що доволі легко для недоброчесних партій отак рейдернути якусь громадську раду і просто її заблокувати” (Interview 8).

“Часто порядок денний ГР - це “хотілкі” окремих членів” (Interview 10).

“Зверніть увагу, що ви рідко можете побачити в громадській раді справді відомі, знані і професійні громадські організації в своїх вузьких сферах. Очевидно, вони знають, що є ефективніші шляхи реально впливати на прийняття рішень” (Interview 12).

Окремим аспектом є те, що навіть попри фактичні наявні в розпорядженні інструменти для впливу на державну політику, фактично члени громадських рад не мають зафіксованої відповідальності за свої рішення та пропозиції *“Замість того, щоб залучати громадян до обговорення та розробки політики, громадські ради приймають рішення, рекомендують та формують політику, не несучи при цьому жодної відповідальності” (Interview 6).*

Також респонденти зазначають про поширену практику використання громадських рад для легітимації вже прийнятих рішень *“Якщо говорити про ефективність громадських рад, то звісно, це не виключає окремих гарних історій успіху, але вони більше існують як формат легітимізації рішень, які заздалегідь уже ухвалені, або для формального одобрямсу політичних рішень” (Interview 13).*

Таким чином ми бачимо, що проблемою є водночас і обмеженість інструментів та можливостей для реального впливу на прийняття рішень, і також загрозу зловживань та відсутність запобіжників недоброчесного використання цих інструментів.

ВИСНОВКИ

Аналіз даних, зібраних під час інтерв'ю, виявив, що громадські ради, які були створені для залучення громадськості до процесів формування, виконання та контролю за політиками, мають чітку мету. Однак вони також мають багато складних

багаторівневих завдань, а також стикаються з численними викликами, проблемами та недоліками у дизайні свого створення та діяльності.

- Виклики, пов'язані з партисипативним залученням ширшого кола стейкхолдерів та представників громадськості. Аналіз показує, що підвищення ефективності громадських рад суттєво залежить від їх здатності інклюзивно взаємодіяти з іншими стейкхолдерами. Через активне інформування та залучення громадськості можна досягти більшої прозорості та відповідальності у прийнятті рішень, а також підвищити їх якість. Громадські ради мають бути більш відкритими, збалансованими щодо стейкхолдерів та інклюзивними. Разом з тим нині ця функція не виконується на високому рівні - і з огляду на об'єктивні обставини воєнного стану, і з огляду на закритість громадських рад, брак комунікації та висвітлення роботи громадської ради, відсутність проактивності у питаннях залучення стейкхолдерів у громадської ради або ж у відомства у різних випадках.

- Репрезентативність всередині громадської ради. Аналіз даних, зібраних в результаті проведених інтерв'ю показав, що часто громадським радам бракує інклюзивного представництва різних груп, на яких впливають політики профільного відомства. Різноманітність перспектив і досвіду може посилити громадську раду та допомогти підвищити якість її рекомендацій. Для цього необхідно переосмислити та переглянути процедуру відбору та формування складу громадської ради. Важливим кроком є забезпечення прозорості при відборі членів, а також залучення широкого кола стейкхолдерів, що дозволить уникнути ситуацій, коли певні групи домінують над іншими, що не мають достатнього представництва, проте також є бенефіціарами політик.

- Брак експертності. Респонденти підкреслювали важливість наявності кваліфікованих осіб, які мають професійні знання та досвід в конкретних галузях, що дозволить раді приймати обґрунтовані та ефективні рішення. Разом з тим, робота з підвищенням експертності ускладнена тим, що робота громадської ради супроводжується постійним браком ресурсів та є цілковито волонтерською діяльністю. У зв'язку з цим також важливим є перегляд процедури відбору членів громадських рад, а також сприйняття їх перманентному розвитку та посиленню експертності.

- Можливі зловживання з боку членів громадських рад є іншим серйозним викликом. Вони включають в себе різні можливі прояви: використання посвідчень та перепусток, які отримують члени громадських рад при деяких органах, не за призначенням. Також використання приміщень, виділених для діяльності громадської ради. Використання доступу до інформації у приватних цілях, прояви недоброчесного лобіювання тощо.

- Брак відповідальності. Чимало громадських рад стикаються з проблемами, пов'язаними з браком відповідальності їх членів. Відсутність чітких механізмів підзвітності та прозорості роботи громадських рад створює умови для продукування рішень, які можуть не відповідати інтересам громадськості або ж навіть бути шкідливими або деструктивними чи-то через некомпетентність, чи то з інших мотивів. Також з огляду на відсутність відповідальності у членів та можливий брак

мотивації з часом громадським радам складно дотримуватись кворуму та вести ефективну роботу - часто через певний час після старту роботи нового складу громадських рад він поступово і стрімко зменшується. Проблема тільки посилилась в контексті сьогодення, коли з огляду на воєнний стан строк повноважень громадських рад було продовжено, а процес відбору нових членів було зупинено. Таким чином до об'єктивних обставин, які спричинили зменшення кількісного складу громадських рад за останні роки, доклався і чинник виснаження та зміни пріоритетів для тих членів громадських рад, які зокрема розпочали свою роботу ще в 2020-2021 роках.

- Нехтування громадськими радами з боку органу. Воно проявляється у тому, що ефективна та стала взаємодія з громадською радою часто залежить від волі конкретного керівника та розуміння ним потреби цього інструменту. Проблеми, які за словами респондентів зустрічаються часто, включають ненадання необхідних матеріалів громадській раді, або ж їх надання без достатнього часу на розгляд, а також відсутність сталої взаємодії та адекватної реакції на пропозиції громадських рад.

- Значний вплив на роботу громадських рад спричиняє контекст воєнного стану. Зокрема частими є випадки, коли громадська рада формально існує, проте вже не спроможна здійснювати свою діяльність - не має кворуму або ж не проводить засідань і жодних активностей, що вимагає її ліквідації органом влади, який, у свою чергу, не може її переобрати та створити оновлену в умовах діючого воєнного стану. Це фактично паралізує ефективну роботу цього інструменту до моменту переобрання діючих громадських рад. Також воєнний стан спричинився до того, що, за словами респондентів з числа членів громадських рад, відомства стали суттєво закритішими до взаємодії, що так само робить діяльність громадських рад як інструменту залучення громадськості менш ефективним.

Громадські ради є унікальним інструментом у демократичному процесі, який покликаний стояти на варті громадських інтересів і контролювати їх врахування при розробці політик. Разом з тим, чимала кількість викликів і проблем в їх роботі протягом всього часу їх існування показує, що їх дизайн має чимало прогалин, які іноді надають громадським радам вигляд *“фігового листочка демократії для міжнародних донорів” (Interview 15)*. Респонденти проведених інтерв'ю не змогли сформулювати ідеального рецепту або секрету ефективної роботи громадської ради, окрім двох на перший погляд простих, проте складних в комбінації інгредієнтів - ефективна робота цих інституцій майже повністю залежить від вдалого співпадіння експертних та вмотивованих членів громадських рад, а також відкритого до громадськості та добросовісного керівництва відомства, яке розуміє цінність громадської участі та не сприймає його як тягар.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

На основі аналізу даних, зібраних в результаті проведених напівструктурованих глибинних інтерв'ю можна сформулювати перелік рекомендацій для можливого поліпшення ефективності роботи громадських рад. Ці рекомендації

враховують ключові аспекти, які можуть сприяти більш ефективному залученню громадськості до формування, реалізації та моніторингу політик на національному рівні через громадські ради при ЦОВВ.

Рекомендації щодо нормативного забезпечення діяльності громадських рад:

- Синхронізація підходу до організації роботи громадських рад з законодавчим регулюванням публічних консультацій з громадськістю та посилення ролі громадських рад як посередника між владою та громадськістю в цьому процесі. Це дозволить громадським радам більш ефективно представляти інтереси широкого кола громадськості та професійних груп і сприятиме формуванню політики, що відобразатиме реальні потреби суспільства.

- Проведення глибокого комплексного дослідження роботи громадських рад усіх рівнів перед можливими змінами нормативного регулювання, проведення системних публічних консультацій на предмет поліпшення процедури вибору членів та підходу до організації роботи громадських рад. Зокрема рекомендується розгляд питання щодо запровадження системи спеціалізованих консультативно-дорадчих органів та робочих груп, що зосереджені на певному напрямку для співпраці з конкретними підрозділами відомств, замість застосування моделі загальної громадської ради, яка опікується всіма напрямками роботи органу одночасно.

- Зміна підходу до відбору членів громадських рад - конкретизація прозорих та чітких критеріїв щодо досвіду, експертності та доброчесності до потенційних членів. А також щодо незалежності та спроможності організацій громадянського суспільства, які вони представляють для уникнення зловживань та випадків лобізму бізнес-інтересів.

Рекомендації для органів влади, при яких створені громадські ради:

- Вчасне залучення громадської ради та більш широкого кола стейкхолдерів та експертів на етапі розробки політик, надання проєктів рішень і проведення консультацій на ранньому етапі, дотримання термінів щодо надання проєктів нормативно-правових актів на розгляд громадської ради.

- Проведення зустрічей для громадської ради з різними структурними підрозділами відомств, підтримання постійної комунікації та конструктивної постійної взаємодії на засадах партнерства.

Рекомендації для членів громадських рад:

- Посилення інклюзивності та залучення громадськості, використання інструментів широкого залучення громадян до процесу прийняття рішень, включаючи громадські обговорення та консультації.

- Підвищення прозорості, відкритості та видимості роботи громадської ради, комунікаційний супровід діяльності, регулярна публікація звітів про діяльність громадських рад, що доступні широкій громадськості, а також анонсів заходів.

Рекомендації для донорів:

- Технічна допомога зі створенням та підтримкою веб-платформи для проведення прозорих онлайн-виборів членів громадських рад, а також платформи для зручного і комплексного висвітлення діяльності роботи громадських рад.

- Навчання як для членів громадських рад, так і для посадовців, що координують взаємодію з громадськістю у органі. Важливим є і постійне підвищення експертності вузького профільного спрямування у відповідності до сфер відання відомства, і підвищення обізнаності та практичних навичок щодо інструментів залучення громадськості, деліберативних та партисипативних інструментів розробки політик тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійчук, Т. (2011). Громадські ради як інструмент участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Політичний менеджмент, (3), 71-79.
2. Андрійчук, Т. (2014). Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, (3), 357-368.
3. Гвоздік, О., Черногуб, Н., Гвоздович, Ю., Кебало, В., & Петренко-Лисак, А. (2022). Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні. Проект Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні».
4. Кабінет Міністрів України. Інформаційно-аналітичні матеріали. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali>
5. Кабінет Міністрів України. (2010). Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Київ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
6. Кабінет Міністрів України. (2022). Постанова від 16 серпня 2022 р. № 909 «Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996». Київ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2022-%D0%BF#n10>
7. Кравчук В.М., (2015). Діяльність громадських рад: ефективність та перспективи для розвитку народовладдя. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер: Юриспруденція, (15), 27-29.
8. Крайній, П. І. (2022). Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження. Одеса: Видавничий дім «Гельветика».
9. Лізаковська, С. В. (2019). Громадські ради як інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток, 3, 77-91. <https://doi.org/10.34132/pard2019.03.05>
10. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки (2021). Указ Президента України № 487/2021 від 27 вересня 2021 року. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
11. Рудовська, С. І. (2015). Громадські ради нового формату: організаційно-правові зміни діяльності. Національна академія державного управління при Президентіві України.
12. Сімонян, А. В. (2019). Історіографічні та джерелознавчі аспекти дослідження громадських рад. Науковий Журнал «Політикус», (4), 54-61.
13. Сімонян, А. В. (2018). Громадські ради у політичному процесі сучасної України. Науковий Журнал «Політикус», (2), 66-71.

14. Сіцінська, М. В. (2014). Громадська рада: Особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. Державне управління: удосконалення та розвиток, (1). Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=673>
15. Таран, В., Кульчицький, О., Бабакишківа, Г., & Слизьконіс, Д. (2018). Як підвищити спроможності громадських рад на здійснення громадського контролю?: Методичні матеріали. Київ: Центр політичних студій та аналітики «Ейдос».
16. Чемерис, О. М. (2015). Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. Ефективність державного управління, (42), 39-51.
17. Шайгородський, Ю. Ж., Андрійчук, Т. С., Дідух, А. Я., & ін. (2011). Влада і суспільство: діалог через громадські ради. Київ: ПАЛИВОДА А. В.
18. Brinkmann, S. (2014). Unstructured and Semi-Structured Interviewing. In *The Oxford Handbook of Qualitative Research* (pp. 277-299). Oxford University Press.
19. Curato, N., & Böker, M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Sciences*, 49(2), 173-190. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5>
20. Fung, A. (2013). The Principle of Affected Interests and Inclusion in Democratic Governance. In J. Nagel & R. Smith (Eds.), *Representation: Elections and Beyond* (pp. 236-268). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
21. Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
22. Goldman, A. I. (2001). Experts: Which Ones Should You Trust? *Philosophy and Phenomenological Research*, 63(1), 85-110. <https://doi.org/10.2307/3071090>
23. Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Mill Valley, CA: Sociology Press.
24. Hendriks, C. M. (2016). Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research*, 55(1), 43-60. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12123>
25. Kamerman, S. B. (1974). Participation, Leadership, and Expertise: Imbalance or in Balance? *Social Service Review*, 48(3), 403-411.
26. Krick, E. (2021). Dealing with the epistemic-democratic tension in policy-making: Institutional design choices for multi-layered democratic innovations. *Political Research Exchange*, 3(1), 1-31. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2021.1893608>
27. Krick, E. (2022). Participatory Governance Practices at the Democracy-Knowledge-Nexus. *Minerva*, 60(3), 467-487. <https://doi.org/10.1007/s11024-022-09470-z>
28. Lugano Declaration. (2022). Ukraine Recovery Conference URC2022. Lugano, Switzerland. Режим доступу: https://assets-global.website-files.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c68e41bd53305e8d214994_URC2022%20Lugano%20Declaration.pdf
29. Seidman, I. (2006). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences* (3rd ed.). Teachers College Press.

30. Sugitani, K. (2018). Can Evidence-based Policy Contribute to Correcting Overreaction?—Considering Democracy and Rationalized Policy Making. *International Relations and Diplomacy*, 6(5), 306-318. <https://doi.org/10.17265/2328-2134/2018.05.005>

ДОДАТКИ

1. Питання для інтерв'ю

Члени громадських рад
Назвіть Вашу роль у громадській раді, а також - чим займаєтесь у вашій повсякденній громадській чи професійній діяльності поза членством у громадській раді?
Як організована робота громадської ради при вашому відомстві?
Як би ви визначили ефективність громадської ради?
З якими найбільшими викликами ви зіштовхуєтесь в роботі у громадській раді?
Чи вважаєте ви, що діяльність вашої громадської ради є доступною і зрозумілою для широкої громадськості?
Як ви залучаєте інших стейкхолдерів та представників ширшої громадськості до роботи громадської ради?
Як би ви оцінили взаємодію громадської ради з відомством? Наскільки проактивним є відомство у співпраці?
Чи має, на вашу думку, Громадська рада достатньо експертизи для ефективної роботи?
Чи має, на вашу думку, Громадська рада достатньо інших ресурсів та інструментів для ефективної роботи?
Чи вважаєте ви, що громадська рада, до якої ви належите, ефективно впливає на рішення відомства? Наведіть, будь ласка, приклади впливу.
Як на роботу громадської ради вплинув воєнний стан?
Які є інші виклики і прогалини в роботі громадських рад на вашу думку?
Чи маєте ви пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази, яка регулює діяльність громадських рад?

Які інші кроки на вашу думку могли б підвищити ефективність роботи громадських рад?

Посадовці ЦОВВ, відповідальні за взаємодію з громадськими радами

Назвіть, будь ласка, вашу посаду, як довго ви на ній перебуваєте?

Як організована координація роботи громадської ради у вашому відомстві?

Чи вважаєте ви, що громадська рада ефективно впливає на рішення відомства? Наведіть, будь ласка, приклади.

Як би ви визначили ефективність громадської ради?

Як на роботу громадської ради вплинув воєнний стан?

Які кроки ви вважаєте необхідними для покращення взаємодії між органами державної влади та громадськими радами?

З якими найбільшими викликами ви зіштовхуєтесь в роботі з громадською радою?

З якими найбільшими викликами, на вашу думку, зіштовхується в своїй роботі громадська рада?

Чи відчуваєте ви, що Громадська рада має достатньо експертизи для здійснення ефективної роботи?

Чи відчуваєте ви, що Громадська рада має достатньо мотивації, ресурсів та інструментів для ефективної роботи?

Чи залучає громадська рада інших стейкхолдерів та представників ширшої громадськості до своєї роботи?

Чи маєте ви пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази, яка регулює діяльність громадських рад?

Які є інші виклики і прогалини в роботі громадських рад на вашу думку?

Експерти
Опишіть, будь ласка, Ваш досвід і сферу експертизи
Як би ви визначили ефективність громадської ради?
Як ви оцінюєте рівень впливу громадських рад на прийняття рішень центральними органами виконавчої влади в Україні?
Чи існують певні бар'єри для ефективної взаємодії між громадськими радами та центральними органами виконавчої влади? Які саме?
Як на роботу громадських рад вплинув воєнний стан?
Як би ви оцінили виконання експертної функції громадськими радами?
Як ви оцінили залучення стейкхолдерів та представників широкої громадськості за допомогою громадських рад до впливу на формування та реалізацію національних політик?
Які виклики і прогалини в роботі громадських рад мають місце на вашу думку?
Чи маєте ви пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази, яка регулює діяльність громадських рад?
Які пропозиції ви могли б внести для покращення роботи громадських рад в Україні?