

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ ЯК ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ, ЩО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC HEARINGS AS A FORM OF PUBLIC CONTROLS, WHICH CARRIED OUT BY PUBLIC ASSOCIATION

Віхляєв М.Ю.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету*

У статті автор визначає недоліки нормативно-правового регулювання порядку організації та проведення громадських слухань як форми громадського контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями, та окреслює основні напрями їх усунення з метою вдосконалення нормативно-правової бази України у відповідній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: громадські об'єднання, громадські слухання, громадський контроль, форма, органи публічної адміністрації.

В статье автор определяет недостатки нормативно-правового регулирования порядка организации и проведения общественных слушаний как формы общественного контроля, осуществляемого общественными объединениями, и определяет основные направления их устранения с целью совершенствования нормативно-правовой базы Украины в соответствующей сфере общественных отношений.

Ключевые слова: общественные объединения, общественные слушания, общественный контроль, форма, органы публичной администрации.

In the article author determines deficiencies of legal regulation of order of organization of public hearings as a form of public control, which carried out by public associations, and outlines the main directions for their removal in order to improve the legal framework of Ukraine in the relevant field of public relations.

Key words: public associations, public hearings, public control, form, bodies of public administration.

Актуальність теми дослідження. Одним із головних інститутів громадянського суспільства є громадські об'єднання України, за допомогою яких громадяни реалізують своє конституційне право на об'єднання. Фізичні особи, долучаючись до діяльності різноманітні громадські об'єднання, отримують реальну можливість більш ефективно впливати на формування та реалізацію державної політики, вирішення важливих питань місцевого значення, забезпечуючи задоволення своїх законних інтересів. Протягом останніх п'яти років Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України після майже двадцятирічного «застою» законодавства у сфері діяльності громадських об'єднань було прийнято низку важливих нормативно-правових актів, спрямованих саме на підвищення ролі громадських об'єднань у публічному адмініструванні шляхом збільшення обсягу їхніх прав у цій сфері та способів впливу на діяльність та рішення органів публічної адміністрації. Однак практика реалізації вказаних нормативно-правових актів свідчить, що ані представники органів публічної адміністрації, ані члени громадських об'єднань належним чином не усвідомлюють необхідність активізації процесу формування і забезпечення свідомої та активної позиції громадських об'єднань щодо подальшого розвитку держави та необхідність підтримки органами публічної адміністрації громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі. Подібна

тенденція простежується і в сучасній юридичній науці, зокрема в науці адміністративного права, оскільки, незважаючи на наявність нової нормативно-правової бази у сфері взаємодії громадських об'єднань з органами публічної адміністрації, подібні питання в сучасних наукових працях вчених-адміністративістів належним чином не досліджуються, а в новій навчальній літературі з адміністративного права увага авторів, як і наприкінці ХХ століття, приділяється лише загальним питанням адміністративно-правового впливу на порядок створення, функціонування та припинення діяльності громадських об'єднань, проте з урахуванням положень нового Закону України «Про громадські об'єднання», який вступив у дію з 01 січня 2013 року. Одним з досить дієвих механізмів впливу громадських об'єднань на діяльність органів публічної адміністрації є громадські слухання як форма громадського контролю, який відповідно до чинного законодавства України вони можуть здійснювати. Саме у громадських слухань як формі громадського контролю знаходить свій прояв потенціал даного різновиду контролю, оскільки, використовуючи цю форму громадського контролю, громадські об'єднання мають можливість реалізувати свою активну адміністративну правосуб'єктність, сприяючи задоволенню публічного інтересу.

Стан дослідження. У вітчизняній юридичній науці питанням вивчення громадських об'єднань України як суб'єктів права України приділяли увагу вчені

– представники різних наукових юридичних спеціальностей: Л.І. Адашис, Н.В. Богашева, С.Г. Братель, О.М. Ващук, Н.П. Гаєва, О.В. Гейда, С.Ф. Денисюк, Є.Є. Додіна, Л.О. Семець, В.С. Журавський, В.А. Загородній, В.І. Кафарський, В.М. Короленко, В.М. Кравчук, О.І. Лисяк, В.Ф. Піддубна, В.І. Полевий, І.Т. Темех, О.Б. Федоровська, Н.А. Циганчук, В.О. Чепурнов та ін. Однак належна увага громадським слуханням як формі громадського контролю, що здійснюється саме громадськими об'єднаннями, не приділялася.

Отже, метою статті є необхідність визначення недоліків нормативно-правового регулювання порядку організації та проведення громадських слухань як форми громадського контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями, та окреслення основних напрямків їх усунення з метою вдосконалення нормативно-правової бази України у цій сфері суспільних відносин.

Порядок проведення громадських слухань в Україні на законодавчому рівні врегульований Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, відповідно до ст. 13 якого територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування, пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування [1]. Варто також акцентувати увагу, що вказана стаття закону передбачає, що детальне нормативно-правове регулювання порядку проведення громадських слухань відбувається на рівні статуту територіальної громади.

Ефективність громадських слухань як форми здійснення громадського контролю громадськими об'єднаннями яскраво демонструють результати проекту «Популяризація ролі громадських організацій у вирішенні проблем громади міста Львова», проведений громадськими організаціями «Інститут інформаційного права» та «Портал громадських організацій Львова» у 2009 р. у м. Львові. Під час дослідження «Врахування органами місцевого самоврядування Львова пропозицій, поданих на громадських слуханнях протягом 2007–2009 років» було опрацьовано та проаналізовано протоколи 115 громадських слухань. За підрахунками експертів за період з 2007 по 2009 роки у слуханнях взяло участь 4454 львів'ян, які подали 995 пропозицій, з них було опрацьовано 639. Загалом виконавчі органи Львівської міської ради врахували 152 пропозиції, що в середньому становить 23,8% [2].

Р.В. Лисенко на підставі аналізу статутів та положень, які визначають порядок скликання та проведення громадських слухань в обласних центрах України демонструє, що більшість таких документів значно ускладнюють реалізацію права на громадські слухання, а також обґрунтовує необхідність законодавчого

закріплення права громадських об'єднань ініціювати проведення громадських слухань [3, с. 318]. В.П. Артеменко, здійснивши ґрунтовне наукове дослідження місцевих нормативно-правових актів, зазначає, що у цих актах до ініціаторів громадських слухань найчастіше відносять: 1) ініціативні групи членів територіальної громади; 2) органи самоорганізації населення; 3) громадські організації; 4) голів територіальних громад; 5) депутатів місцевих рад [4, с. 36]. Для прикладу можна навести норми Положення про порядок підготовки та проведення громадських слухань у м. Ізюм, затвердженого рішенням 26 сесії Ізюмської міської ради 5 скликання від 27 листопада 2007 року № 1439, відповідно до п. 2.1 якого суб'єктами права ініціювання громадських слухань є громадські організації, що представляють інтереси окремих категорій населення або суб'єктів правового регулювання місцевими регуляторними актами [5]. Враховуючи вищевказані твердження дослідників, які займалися проблемами законодавчого закріплення порядку скликання та проведення громадських слухань, а також наведений приклад місцевого нормативно-правового регулювання цього питання, свідчить про недосконалість як Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, так і місцевих статутів та положень, оскільки в одних населених пунктах громадські об'єднання взагалі не мають права виступати ініціатором громадських слухань, а в інших – лише окремі види громадських об'єднань, наділені подібним правом, як правило, лише громадські організації.

Подібний недолік нормативно-правового регулювання здійснення громадського контролю громадськими об'єднаннями шляхом ініціювання та проведення громадських слухань також можна спостерігати і на рівні нормативно-правових актів уряду. Так, у п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» до числа суб'єктів, які мають право подавати пропозиції до проектів містобудівної документації під час процедури їх розгляду та врахування пропозицій громадськості, не включені жодні види громадських об'єднань. Відповідно п. 13 цієї ж постанови до складу погоджувальної комісії, які створюються у разі наявності пропозицій громадськості, рішення про врахування яких розробник і замовник не можуть прийняти самостійно або мають місце спірні питання, серед числа усіх громадських об'єднань України право делегувати своїх представників мають лише професійні об'єднання, легальне визначення яких наразі взагалі відсутнє, та професійні спілки [6]. Аналіз вказаних норм дає підстави стверджувати про залишення поза увагою у даному нормативно-правовому акті громадські об'єднання.

У переважній більшості місцевих нормативно-правових актів, які визначають порядок проведення громадських слухань підготовка та організація громадських слухань покладається на місцеві ради, які визначають місце і час проведення громадських

слухань, забезпечують приміщення та обладнання, доводять інформацію до відома мешканців. Вітчизняні дослідники актуальних проблем громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування неодноразово критикували вказані норми місцевих нормативно-правових актів. Так, наприклад, В.П. Артеменко зазначає, що краще для підготовки та проведення громадських слухань створити робочу групу з представників влади та членів ініціативної групи від громадськості, виходячи з реалій діяльності органів публічної адміністрації під час організації громадських слухань. Саме такий механізм він пропонує нормативно закріпити у відповідних локальних нормативно-правових актах, оскільки саме від технології та організації громадських слухань залежить результат та успішність заходу [4, с. 36-37]. В.В. Латишева аргументує власний підхід щодо необхідності нормативно-правового закріплення механізму підготовки та проведення громадських слухань, який би складався з трьох етапів, при цьому обов'язково на першому підготовчому етапі цільова група громадян мати можливість у триденний термін, після подачі заяви про проведення громадського слухання, ознайомитися з процесом надання послуги, вивчити громадську думку, при цьому заради об'єктивності доцільно включити до складу цільової групи одного представника з місцевого осередку будь-якої політичної партії та громадської організації та одного представника органу, в якому проводитиме роботу група [6, с. 277]. Ю.П. Стрілець підтримує вказану точку зору В.В. Латишевої, а також додатково підкреслює важливе значення громадських слухань, які були ініційовані громадськими об'єднаннями, зазначаючи, що пропозиції та рекомендації проведені з ініціативи громадських організацій, осередків політичних партій, профспілкових комітетів мають бути оприлюднені в місцевих засобах масової інформації та розглянуті на засіданні виконавчого комітету чи сесійному засіданні ради залежно від того, до виключної компетенції якого органу належить питання, що виносилося на слухання [7, с. 195].

Сучасні місцеві нормативно-правові акти також обмежують права громадських об'єднань під час безпосереднього проведення громадських слухань, оскільки у переважній більшості випадків право ведення громадських слухань належить лише міському, селищному, сільському голові або іншим посадовим особам органів місцевого самоврядування. Варто підтримати позицію В.П. Артеменко, який зазначає, що ефективніше громадські слухання відбуваються у разі, коли право вести слухання надається нейтральній людині, яка є незалежною від органів місцевого самоврядування та яка вміє дати раду собі та аудиторії під час непростого діалогу [4, с. 37]. З метою вирішення вказаної проблеми доцільно на законодавчому рівні закріпити, що у разі ініціювання громадських слухань громадськими об'єднаннями, право на їхнє ведення належить представнику громадського об'єднання, яке ініціювало відповідні слухання та самостійно його уповноважило.

Враховуючи стрімкий розвиток електронних технологій в усьому світі, у тому числі і в Україні, щорічне збільшення кількості громадян України, які мають доступ до мережі Інтернет, можна свідчити як про реальність, так і про необхідність запровадження в Україні електронних громадських слухань, що має забезпечити залучення до громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації значної кількості громадян, які наразі є пасивними. В.О. Габрінець, С.П. Кандзюба, О.В. Кравцов у своїх наукових працях обґрунтовують можливість запровадження інформаційної системи «Електронні громадські слухання», за допомоги якої процедура проведення громадських слухань включала б: 1) можливість члена територіальної громади отримати на виборчій дільниці логін і пароль для входу на сайт, які б були зареєстровані виключно за цим громадянином; 2) інформаційна система «Електронні громадські слухання» повинна складатися з двох однакових копій, одна з яких повинна бути розташована на сервері органу публічної адміністрації, друга на сервері, контрольованому незалежними спостерігачами, наприклад громадськими організаціями або осередками політичних партій; 3) створити тему та голосування на форумі може посадова особа органу публічної адміністрації або будь-який член територіальної громади, який зареєструвався на форумі за допомогою отриманих логіну та паролю; 4) з моменту створення нової теми громадські слухання вважаються розпочатими та відбувається автоматичне сповіщення членів територіальної громади, які зареєстровані на форумі, про створену нову тему на їхні електронні адреси; 5) упродовж періоду, визначеного органом публічної адміністрації, відбувається обговорення теми громадських слухань, а також голосування за відповідні проекти вирішення питання; 6) передача результатів голосування одночасно на два сервери забезпечує достовірність отриманих результатів; 7) громадські слухання вважаються такими, що відбулися лише у тому випадку, якщо в голосуванні на відповідну тему взяла участь певна кількість членів територіальної громади [8, с. 115]. Безумовно вказана інноваційна ідея заслуговує на увагу з боку як нормотворців, так і науковців, проте її запровадження потребує подальшого вдосконалення розробленої інформаційної системи з метою вирішення трьох основних завдань: 1) виключення будь-яких можливостей для зловживань з боку осіб, заінтересованих в результатах громадських слухань; 2) створення умов для залучення максимальної кількості членів територіальної громади до участі в громадських слуханнях; 3) забезпечення активної участі представників органів публічної адміністрації та інформаційного супроводу з їхнього боку протягом усього часу проведення громадських слухань від їхнього початку та до кінця. При цьому громадські об'єднання як організована частина громадськості повинні відігравати провідну у роль під час проведення електронних громадських слухань, яка може виражатися у: 1) можливості громадських об'єднань виступати офіційними спостерігачами за копією інформаційної системи, яка розташована на

сервері, який має бути підконтрольним громадським об'єднанням; 2) можливості громадських об'єднань реєструватися на форумі, на якому відбуваються громадські слухання, від власного імені та приймати активну участь в обговоренні; 3) можливості громадських об'єднань, використовуючи сучасні інформаційні технології, залучати членів територіальної громади до обговорення тем, що виносяться на громадські слухання у мережі Інтернет.

Враховуючи проведенний аналіз нормативно-правового регулювання участі громадських об'єднань у підготовці та проведенні громадських слухань як форми здійснення громадського контролю та напрацювання науковців, які досліджували дану проблематику, можна стверджувати, що нормативно-правове регулювання порядку проведення громадських слухань повинно відбуватись не на рівні місцевих нормативно-правових актів, як це існує наразі та демонструє свою недосконалість, а на рівні окремого нового Закону України «Про громадські слухання в Україні», в якому б обов'язково повинні бути визначені положення, які б гарантували можливості активної участі громадських об'єднань у процесі підготовки, проведення та врахування органами публічної адміністрації результатів громадських слухань наступного характеру: 1) надання громадським об'єднанням права ініціювати проведення громадських слухань; 2) закріплення можливостей участі громадських об'єднань у процесі підготовки громадських слухань, які ініційовані як громадськими об'єднаннями, так і іншими суб'єктами правовідносин; 3) закріплення права ведення громадських слухань представником громадського об'єднання у разі ініціювання цим об'єднанням громадських слухань; 4) визначення чітких механізмів, які б забезпечували не лише розгляд результатів громадських слухань, які були громад-

ськими об'єднаннями, проте їхнє реальне врахування органами публічної адміністрації, у тому числі і юридичної відповідальності; 5) надання громадським об'єднанням права бути офіційним спостерігачем за сервером, на якому розміщується копія інформаційної системи, яка використовується задля забезпечення проведення електронних громадських слухань.

У окремих нормотворців та науковців може виникнути точка зору, пов'язана з негативною оцінкою пропозиції щодо зміни рівня нормативно-правового регулювання порядку проведення громадських слухань з місцевого на рівень закону, яку вони будуть обґрунтовувати тим, що, у разі прийняття Закону України «Про громадські слухання в Україні», він не повною мірою буде узгоджуватися з природою місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на основі поєднання зовнішнього регулювання у формі законів та саморегулювання, здійснюваного органами місцевого самоврядування шляхом прийняття ними відповідних місцевих нормативно-правових актів. Проте подібні точки зору слід вважати необґрунтованими, оскільки прийняття Закону України «Про громадські слухання в Україні» забезпечить уточнення процедур підготовки та проведення громадських слухань, що виглядає вкрай необхідним, враховуючи сучасне недосконале врегулювання цього питання на рівні місцевих нормативно-правових актів або взагалі його відсутність в окремих населених пунктах України. Відсутність подібного закону ставить під сумнів участь громадськості, у тому числі громадських об'єднань, у громадських слуханнях під умову її затвердження органами публічної адміністрації відповідного населеного пункту, від рішення яких залежить прийняття відповідного локального нормативно-правового акту з питань проведення громадських слухань, так і його скасування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (з наступними змінами та доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Відбулась презентація результатів проекту «Популяризація ролі громадських організацій у вирішенні проблем громади міста Львова» [Електронний документ] / Режим доступу : <http://lvivrada.gov.ua/home/tema/857--l-r>.
3. Лисенко Р.В. Громадські організації у політичній трансформації України / Р.В. Лисенко // Гілея: науковий вісник. – 2011. – № 48. – С. 317–320.
4. Форми та методи залучення громадськості : [навчальний посібник] / [Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В.П. Артеменка]. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.
5. Положення про порядок підготовки та проведення громадських слухань у м. Ізюм, затверджене рішенням 26 сесії Ізюмської міської ради 5 скликання від 27 листопада 2007 року № 1439 [Електронний документ] / Режим доступу : <http://city-izyum.gov.ua/news/577>.
6. Латишева В.В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг / В.В. Латишева // Державне будівництво. – 2007. – № 2. – С. 273–278.
7. Стрілець Ю.П. Правові засади громадського контролю у місцевому самоврядуванні / Ю.П. Стрілець // Актуальні проблеми державного управління : Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2011. – № 2 (46). – С. 194–197.
8. Габрінець В.О. Електронні громадські слухання як інноваційний інструмент розвитку місцевої демократії / В.О. Габрінець, С.П. Кандзюба, О.В. Кравцов // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. – 2010. – № 1(4). – С. 112–116.