

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32847/In.2020.10-2.20>

Ткаченко Ю.С.

здобувач

Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ В ЗАРУБІЖНІЙ ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах трансформацій органів державної влади, інтеграційних процесів, тенденцій децентралізації влади, публічній адміністрації необхідна підтримка громадян та контроль з боку територіальної громади. Світовий досвід державного управління доводить, що взаємодія держави і громадянського суспільства є найбільш ефективним механізмом вирішення ряду правових, соціальних та економічних проблем. Не є винятком управління на місцях, де серед форм залучення громадськості до активної взаємодії з органами місцевої та державної влади можна відзначити публічні та громадські слухання як одну з найбільш ефективних, але найменш розвинутих форм контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.

В умовах демократизації тенденції сучасного державотворення надається пріоритетне значення громадській думці у формуванні та реалізації державної політики. Використовуючи демократичні, правові засоби впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування громадськість може забезпечувати режим законності в їх діяльності. Систематичний, унормований контроль громадськості за діяльністю публічної адміністрації є ефективним, оскільки громадянське суспільство, що активно відстоює свої інтереси, має право вимагати приведення такої діяльності до вимог принципу законності та координувати цей процес.

Актуальність питань запровадження публічних та громадських слухань підтверджується тим, що у вітчизняній юридичній

науці не створено ні теоретичної концепції, ні законодавчого обґрунтованого механізму, ні практичних рекомендацій щодо їх проведення. Попри теоретичну та практичну значимість дослідження такої форми контролю сучасна наука характеризується відсутністю комплексних наукових досліджень та фрагментарним розглядом окремих аспектів її існування.

Стан дослідження. Дослідженням деяких теоретичних та практичних аспектів громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації займалися такі провідні науковці, як К.В. Вінцукевич, О.В. Власенко, П.В. Ворона, О.Б. Мочков, Л. Муркович, Л.Р. Наливайко, М.О. Пухтинський, С.І. Саєнко, О.М. Чернеженко, П.С. Шпиґа. Однак, попри наявну кількість наукових доробок аналіз інституту громадських слухань в механізмі взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства потребують подальших наукових розробок.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі норм адміністративного права, правозастосовної практики, наукових публікацій та інших інформаційних джерел з'ясувати значення публічних слухань в процесі взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства.

Виклад основних положень. В сучасних умовах розбудова демократичної правової Української держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення відповідно до вимог сьогодення, що передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмеж-

ування й нормативного оформлення компетенції між усіма органами державної влади [1, с. 479-480].

Враховуючи складність процедури взаємодії та здійснення громадського контролю, необхідність розробки механізму їх проведення, а також недостатнє теоретичне обґрунтування практичних аспектів проведення публічних та громадських слухань, слід проаналізувати сучасний зарубіжний досвід проведення консультацій з громадськістю, адже вироблення власної національної системи функціонування інституту слухань необхідно здійснювати на основі якісного зарубіжного досвіду, оскільки такі відносно нові інститути вже апробовані в більшості демократичних країн світу.

Громадські слухання успішно проводяться у Австрії, США, Німеччині, Канаді, Великобританії, Естонії та інших країнах Європи та, на думку О.Б. Мочкова, є найбільш поширеною формою прямої місцевої демократії в більшості демократичних країн [2, с. 11]. Так, наприклад, жодне рішення державної влади не є легітимним, якщо воно не має відповідної санкції громадських організацій – така модель творення державної політики є характерною для Німеччини та США, де жодного закону не може бути прийнято, якщо в ході громадських слухань проєкт не здобув підтримки з боку різних груп громадськості, для цього передбачено відповідний квотний принцип [3, с. 270-271].

У Німеччині набули розвитку такі форми діалогу органів влади і громадськості, як громадські ініціативи – коли громадяни об'єднуються для вирішення питань повсякденного життя міста та громадські законодавчі ініціативи як право населення винести питання на громадське обговорення. Право на участь у прийнятті рішень жителі Німеччини реалізують шляхом надання спеціальних заявок, а громадяни – шляхом подання громадянських вимог та рішень. Причому статус рішень, які приймаються населенням, визначається як обов'язковий для реагування місцевими органами [4, с. 266].

У США на рівні закону – прийнятим в 1946 р. Актом про адміністративні процедури – закріплено обов'язки адміністрації щодо залучення громадськості до розробки нормативних актів управління. Відповідно до параграфу 553 цього документа орган управління, який має намір прийняти нормативно-правовий акт, зобов'язаний опублікувати у спеціальному урядовому виданні «Федеральний реєстр» повідомлення про цей намір. Після публікації такого повідомлення усі зацікавлені особи можуть надіслати до суб'єкта нормотворення свої пропозиції та зауваження щодо доцільності та змісту пропонованого акту. Органи публічного управління не зобов'язані враховувати усі пропозиції, адже вони можуть і суперечити одна одній. Проте нерідко висловлені представниками громадськості міркування беруться до уваги і значною мірою впливають на зміст майбутніх нормативних актів [5, с. 212].

Для країн Північноамериканського континенту є характерним активне залучення громадського сектору до моніторингу роботи органів місцевого самоврядування. У Канаді громадські слухання носять форму діалогу з громадянами, а роль представників громадян та їх груп можуть виконувати треті особи. Результати консультацій часто оформлюються у формі письмового офіційного звіту, який подається до органу, що ухвалює рішення, і є доступним для широкої громадськості.

Широке застосування цієї системи розпочалось із 2001 року, після створення Канадської Мережі Громадського Моніторингу, до складу якої увійшли декілька організацій, за ініціативою яких був розпочатий пілотний проєкт щодо застосування в Канаді системи моніторингу зі спрямуванням на громаду [6, с. 101-102].

О.М. Чернеженко відносить громадські слухання до засобів партисипативної демократії, яка, хоча й включає громадян у процес прийняття рішень на місцевому рівні, але в цілому не передбачає прийняття остаточних офіційних правових актів. На думку автора,

консультації, громадські слухання, збори, участь у спілках споживачів при муніципальних підприємствах та дорадчих органах зазвичай не завершується прийняттям формальних рішень [7, с. 238].

Популярні в Європі Зелені книги, що публікуються Європейською комісією, являють собою важливі консультаційні документи, що сприяють проведенню широких громадських обговорень на європейському рівні. Зелена книга, у термінології Європейської спільноти, найвідоміша форма урядових документів для проведення широких консультацій щодо чітко визначених галузей державної політики демократичних країн, опрацювання відповідних законодавчих ініціатив і пропозицій [8].

Нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових, цінностей, їх нове переосмислення у світлі євроінтеграції, тому врахування зарубіжного досвіду у процесі конституційно-правового регулювання інституту публічних та громадських слухань має стратегічне значення. Проте не слід забувати, що запровадження апробованих за кордоном державно-правових інститутів необхідно здійснювати з урахуванням національних правових традицій.

Європейська хартія місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною 15 липня 1997 р., надає громадянам право на участь в управлінні державними справами та визнає його одним із демократичних принципів, які поділяються усіма державами-членами Ради Європи. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [9].

Конституція України в ст. 5 визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює державну владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [10].

Органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення, що формуються територіальною громадою в межах відповідної території, покликані надавати можливість громадянам брати участь в управлінні державою, але на практиці можемо спостерігати протилежне. Наділені повноваженнями представляти інтереси територіальної громади на державному рівні, посадові особи органів місцевого самоврядування часто вдаються до ігнорування власних передвиборчих обіцянок та зловживання своїми повноваженнями. В таких умовах актуальним є використання громадянами певних механізмів впливу на владу, серед яких громадський контроль є одним з найбільш ефективних.

Говорячи про форми громадського контролю, перелік яких є досить широким, варто зупинитись лише на тих, що зможуть задовольнити управлінські потреби громади. До них ми можемо віднести такі форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад, як місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та консультації з громадськістю. Громадський контроль у формі консультацій з громадськістю може здійснюватись у різному форматі (громадські слухання, круглі столи, соціальні та експертні опитування, он-лайн обговорення, анкетування, робота громадських приймалень і скриньок довіри, тренінги та семінари, громадська експертиза, проведення громадськими організаціями виїзних прийомів із подальшим донесенням позицій громадян до органів місцевої влади у вигляді інформаційних записок тощо) [11, с. 41].

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р., визначено дві форми консультацій з громадськістю – публічне громадське обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Серед заходів, у межах яких

може проходити публічне громадське обговорення, вказано: конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, Інтернет-конференції, електронні консультації [12].

Забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації, модернізація структури громадської участі в управлінні державними справами в Україні, утвердження її як демократичної, правової і соціальної мають розроблятися і здійснюватися з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, тому публічні та громадські слухання виходять на новий рівень і привертають підвищену наукову увагу. Проте на сучасному етапі розвитку Української держави питання консультацій з громадськістю, незважаючи на їх актуальність, перебуває в досить складному становищі – як правовому, так і практичному.

Висновки. Аналізуючи досвід співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування та політичними партіями, К. Вінцукевич констатує, що співпраця між ними більш ефективна, ніж з органами державної влади. Так, найбільш дієвими механізмами залучення громадських організацій до спільного вирішення соціально-економічних проблем з боку органів місцевого самоврядування є громадські слухання [13, с. 34].

Водночас, дієвим, на думку автора, він є теоретично, але на практиці інститут публічних та громадських слухань є критично безспішним. Починаючи з 1997 р. (коли в м. Ком-

сомольську на Полтавщині відбулися перші громадські слухання з бюджетних питань), в Україні стартував своєрідний марафон «активності влади із залучення громадськості», апогеєм якого стали проведені 16 грудня 2003 року в Українському домі громадські слухання «Рік діяльності уряду: основні досягнення і перспективи» та обговорення проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики органами виконавчої влади» [14, с. 81].

Попри те, що пройшло понад сімнадцять років з дня фактичного запровадження в Україні інституту громадських слухань, законодавча регламентація та практичний підхід до його проведення значною мірою не відповідають сучасним суспільним потребам. Водночас вважаємо, що саме громадські слухання, за умови повноцінного теоретичного обґрунтування та практичного вдосконалення, можуть стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевої влади. Забезпечити всебічне, комплексне та об'єктивне дослідження складного інституту публічних та громадських слухань, його значення у процесі забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації дозволить аналіз існуючих точок зору, виділення теоретичних підходів до розуміння поняття «громадські слухання» і суміжного поняття «публічні слухання», формулювання авторського визначення понять та їх співвідношення.

Анотація

У статті проаналізовано розвиток інституту громадських слухань у зарубіжній правовій традиції. Охарактеризовано головну функцію діяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, щодо надання можливості громадянам брати участь в управлінні державою. Розкрито форми громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, у вигляді громадських слухань, круглих столів, соціальних та експертних опитувань, он-лайн обговорень, анкетувань, роботи громадських приймалень і скриньок довіри, тренінгів та семінарів, громадських експертиз, виїзних прийомів. Підкреслено значення громадських слухань, які слугують найбільш дієвим механізмом залучення громадських організацій до спільного вирішення соціально-економічних проблем. Констатовано, що не зважаючи на тривалий термін функціонування інституту громадських слухань в Україні,

законодавча регламентація та практичний підхід до їх проведення не відповідають сучасним суспільним потребам.

Ключові слова: громадські слухання, публічні слухання, зарубіжна правова традиція, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, публічне управління, громадський контроль, публічна адміністрація, громадська організація, принцип законності.

Tkachenko Yu.S. Development of the institute of public hearings in the foreign legal tradition Summary

The article analyzes the development of the institute of public hearings in the foreign legal tradition. The main function of the activity of state executive bodies, local self-government bodies and self-organization bodies of the population is described, as well as to enable citizens to participate in government. Forms of public control over the activities of public administration are revealed, in the form of public hearings, round tables, social and expert surveys, online discussions, questionnaires, public receptions and trust boxes, trainings and seminars, public examinations, field receptions. The importance of public hearings, which serve as the most effective mechanism for involving public organizations in the joint solution of socio-economic problems, is emphasized. It was stated that despite the long-term functioning of the institute of public hearings in Ukraine, the legislation and practical approach to their conduct do not meet modern social needs.

Key words: public hearings, public hearings, foreign legal tradition, state executive bodies, local self-government bodies, self-organization bodies of the population, public administration, public control, public administration, public organization, principle of legality.

Список використаних джерел:

1. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. – Х.: Право, 2009. – 600 с.
2. Мочков О.Б. Організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2017. 23 с.
3. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. / За заг. ред. П.В. Ворони. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.
4. Муркович Л. Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. №2(17). С. 262-269.
5. Саєнко С.І. Адміністративно-правове нормотворення в США: суб'єкти, процедура, гласність і доступність. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 3. С. 209-218.
6. Мочков О.Б. Організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2017. 257 с.
7. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 521 с.
8. Шпиґа П.С. Аналітика зеленої книги з електронного урядування в контексті євроінтеграційних прагнень України. С. 362-375., с. 364. URL: file:///C:/Users/Everest/Downloads/Rmv_2015_10-11_28.pdf.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24 / № 39. Ст. 1418.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. – К. : Ленвіт, 2012. – 64 с.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.
13. Вінцукевич К.В. Механізми співпраці громадських організацій з органами державної влади. *Трибуна: всеукраїнський громадський, політичний і теоретичний журнал тов. «Знання» України і спілки журналістів України*. 2009. № 3/4. С. 34-36.
14. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.