

ГРОМАДСЬКІ ІНІЦІАТИВИ ТА ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК УМОВА ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

PUBLIC INITIATIVES AND PUBLIC LISTENING AS A CONDITION OF DEMOCRATIC DEVELOPMENT OF SOCIETY

Колосов А.В., магістр, адвокат

Добреля В.Ю., адвокат

У статті розглядаються значення, особливості та проблеми державно-правового регулювання відносин інституцій самоврядування з громадськістю. Наголошується на необхідності законодавчого закріплення імперативності використання інструментів прямого діалогу територіальних громад із обраними ними органами. На основі теоретичного аналізу процесу становлення громадянського суспільства в Україні в статті простежено особливості розгортання громадянських ініціатив у період реформування державної політики, визначено умови активного й ефективного соціально-ціннісного діалогу між державою та громадянським суспільством. Обґрунтовано необхідність створення громадських рад як координаційного органу здійснення громадського контролю. Розкрито рівень розвитку та статусу волонтерського руху в Україні, який розуміється як благодійна, гуманістична діяльність, що здійснюється фізичними особами без заробітної платні і спрямована на соціальну допомогу певним верствам населення, розвиток добробуту та процвітання суспільства.

Автори зазначають, що громадські слухання є одним із механізмів узгодження інтересів різноманітних груп, що показують зацікавленість у розв'язанні тієї чи іншої проблеми, яка має суспільний інтерес. У багатьох демократичних країнах світу громадські слухання є тією особливою формою залучення громади до процесу прийняття управлінських рішень, якої вимагає законодавство. Громадські слухання є дуже поширеним механізмом демократії на місцевому рівні у більшості демократичних країн, діалогом між місцевою владою та самою громадою.

Сьогодні порозуміння між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадянином є важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства.

Ключові слова: громадські ініціативи, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, громадськість, громадські слухання, місцевий референдум, волонтерський рух.

The article considers the meaning, characteristics and problems of state and legal regulation of relationships between the self-government institutions and the public. The need for the legislative setting of the imperative use of direct dialogue between local communities and elected by them the authorities of local government. The article traces with the distinguishing characteristics of civil initiatives escalation during reformation of public policy, based on a theoretical analysis of the incipience process of civil society in Ukraine; the terms of active and effective social – completed dialogue between government and civil society are marked in the article. It substantiates the need to establish public councils as a coordination body to exercise public control. The article exposes the level of development and status of volunteering in Ukraine, which refers to charity, humanistic activities carried out by individuals without wages and aimed at social assistance to certain groups of the population, development and prosperity of society.

The authors note that public hearings are one of the mechanisms for reconciling the interests of different groups, showing an interest in solving a particular problem of public interest. In many democracies of the world, public hearings are a particular form of community involvement in the legislative decision-making process required by law. Public hearings are a very common mechanism of democracy at the local level in most democratic countries, it is a dialogue between the local government and the community itself.

Today, understanding between state authorities, local self-government bodies, mass media and citizens is an important condition for democratic development of the state, for the development of civil society.

Key words: public initiatives, local government, authorities of local government, public, public hearings, local referendum, volunteerism.

Постановка проблеми. Одним із головних інститутів громадянського суспільства є громадські об'єднання України, за допомогою яких громадяни реалізують своє конституційне право на об'єднання. Громадяни, долучаючись до діяльності різноманітних громадських об'єднань, отримують реальну можливість більш ефективно впливати на формування та реалізацію державної політики, вирішення важливих питань місцевого значення, забезпечуючи задоволення своїх законних інтересів. Сьогодні залучення громадян до місцевого самоврядування передбачає не просто інформування громадськості про наміри влади, але і врахування побажань населення та реалізацію ініціатив, які надходять від членів громади. Тому питання організації ефективної роботи з місцевими ініціативами для органів місцевого самоврядування ніколи не втрапить своєї актуальності.

Стан наукової розробки. У вітчизняній юридичній науці питанням вивчення громадських об'єднань України як суб'єктів права України приділяла увагу значна кількість вчених – представників різних наукових юридичних спеціальностей. Серед них Л.І. Адашис, Н.В. Богашева, С.Г. Братель, О.М. Вашук, Н.П. Гаєва, О.В. Гейда, С.Ф. Денисюк, Є.С. Додіна, Л.О. Ємець, В.С. Журавський, В.А. Завгородній, В.І. Кафарський, В.М. Короленко, В.М. Кравчук, О.І. Лисяк, В.Ф. Піддубна, В.І. Полевий, Ю.М. Тодика, О.Б. Федоровська, О.Ф. Фрицький, В.О. Чепурнов та інші. Проте в умовах проведення кон-

ституційної реформи інститут демократії і громадянського суспільства потребує ґрунтовних наукових досліджень.

Мета статті полягає у дослідженні ролі громадських ініціатив та громадських слухань, які створюють підстави для розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Утвердження демократичних цінностей є передумовою сталого розвитку громадянського суспільства, яке визначається як самоорганізована й саморегульована, автономна сфера публічного життя, у якій функціонують добровільні громадські об'єднання, виникають суспільно значущі ініціативи, формується соціальний капітал [7, с. 108–109]. Оскільки основним елементом громадянського суспільства є особистість, то його структуру складають усі ті соціальні інститути, які покликані сприяти реалізації інтересів, прагнень особистості. Так, система місцевого самоврядування як інститут існує в будь-якому соціумі, претендуючи на розподіл обов'язків і влади з державними структурами.

Участь громадян у житті суспільства здійснюється через мережу асоціацій та організацій, що становлять основу громадянського суспільства. У демократичній державі влада гарантує право особистості брати участь у діяльності неурядових організацій. Через місцеві, регіональні та загальнонаціональні неурядові організації громадяни повідомляють про свої потреби, інтереси. Приймаючи участь у роботі даних організацій, громадяни здобувають знання, навички та засвоюють цінності

демократичного суспільства. У країнах, де громадянське суспільство формується, більшість громадян відсторонена від цього процесу, а це означає, що цей захисний механізм системи не діє, що може призводити до тривалих політичних криз, політичної нестабільності. Нині перешкоджає залученню громадськості до вирішення важливих суспільних проблем обмежений доступ громадян до інформації, необхідної для прийняття рішень, брак довіри в суспільстві, невпевненість у своїх силах, відсутність необхідних навичок, культури участі та досвіду, нестача ресурсів (часу, коштів, навичок). Подолати ці перешкоди можливо шляхом організації громадянської освіти, проведення навчальних тренінгів та семінарів для лідерів громадських організацій, шляхом обміну позитивним досвідом, популяризації інституту волонтерства тощо [8, с. 119–120].

Слід зазначити, що громадські ініціативи умовно поділяють на конфліктні та підтримуючі. Конфліктні ініціативи, спричинені конфліктом інтересів, порушенням певних прав з боку однієї із соціальних груп, органів влади, економічних структур тощо, є реакцією часто у формі протесту на певні дії, що мають наслідком порушення прав і свобод людини та громадянина. Підтримуючі ініціативи привертають увагу до певних вимог, прав та інтересів громадян (освітніх, професійних, майнових та інших), наприклад, надання допомоги соціально незахищеним верствам населення.

Громадські слухання є специфічними зборами, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади. Громадські слухання найчастіше поділяють на інформаційні слухання та проблемні слухання. Їх можна розглядати як форум, на якому збираються окремі громадяни, представники груп громадян та місцеві посадові особи для обміну думками та інформацією щодо конкретного питання перед прийняттям рішення. Громадські слухання потребують ретельного планування та попередньої підготовчої роботи, для чого необхідно призначити відповідальних осіб або створювати робочі групи. Така група має представляти всі зацікавлені сторони, що допоможе врахувати можливі погляди, забезпечити присутність різносторонньої аудиторії та посилити суспільний інтерес до події. Робоча група розробляє план заходів, пов'язаний з організацією та проведенням громадських слухань. До підготовки громадських слухань залучаються експерти, які готують висновки та проголошують їх. Ініціатор організує публікацію і забезпечує відкритий доступ членів громади до матеріалів, що подаються, та до звернення про проведення громадських слухань [12].

Для представників органів місцевого самоврядування головною метою слухань має бути отримання зворотного зв'язку від громади, пробудження у громадян почуття причетності до вирішення проблем громади, спрямування їх творчої ініціативи, залучення громадян до вирішення проблем і до реалізації рішень. Вони повинні проводитися не рідше ніж один раз на рік, хоча на практиці ця вимога закону не завжди виконується. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, що теж не завжди відповідає дійсності. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Серед інших форм колективного й масового обговорення питань державного і громадського життя, а також громадського контролю виділяють громадські слухання, тому що вони можуть стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що й було закладено ч. 1. ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: «<...>зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, де члени

територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування», тобто здійснювати громадський контроль [1]. Та саме до такого виду контролю та відповідальності за власні дії не звикли органи місцевого самоврядування та державні органи. Водночас в Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових частин досить ефективного механізму контролю за якістю управлінських послуг. Важливим є питання компетенції слухань. Як правило, у статутах територіальних громад до компетенції громадських слухань відносять такі питання:

- звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- обговорення найважливіших проблем місцевого значення;
- розгляд місцевих ініціатив;
- обговорення проєктів нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Деякі регіони конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання житлово-комунального господарства та місцевого бюджету. Питання житлово-комунального господарства – це переважно питання отримання якісних послуг громадянами. Оскільки саме проблеми контролю за їх якістю найбільше турбують споживачів, було б доцільно запровадити громадський контроль у статутах усіх територіальних громад. Крім того, дану норму необхідно зробити універсальною, тобто вона має поширюватися не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що отримують громадяни.

Слід зазначити, що потребує доопрацювання і така норма, як порядок врахування рішень громадських слухань. Часто рішення громадських слухань розглядаються на засіданні виконавчого комітету міської чи обласної ради чи на сесійному засіданні відповідної ради. Принциповим є також вироблення механізму втілення пропозицій громадських слухань. Пропозиції та рекомендації громадських слухань, груп громадян мають бути оприлюднені та розглянуті в ході заходів в органах публічної влади. Рішення, що виносяться на розгляд громади, повинні бути опрацьовані, добре підготовлені фахівцями з обов'язковим залученням до цих процесів громадян. Найкращим є те, коли це здійснює окрема робоча група, наприклад, дорадчий комітет. Проведенню громадських слухань повинна передувати інформаційна кампанія та вивчення громадської думки, її аналіз. Міська рада зобов'язана завчасно повідомити мешканців міста про громадські слухання. Вказуються тема, дата, час та місце проведення слухань. Організатори повинні мати чітке уявлення про те, як саме громадяни дізнаються про проведення громадських слухань.

Формальні державні структури не можуть реагувати на всі запити суспільства, тому особливої ваги набуває громадський рух. Кожну людину, яка не є байдужою до того, що відбувається в суспільному житті її міста, села, області, можна вважати потенційним волонтером. Волонтерський рух об'єднує громадянське суспільство, яке бере на себе відповідальність за розвиток подій, пов'язаних із Євромайданом та військовими діями на теренах України. Останніми роками вітчизняний волонтерський рух дуже стрімко розвивається, заповнюючи собою ніші, в яких державні механізми працюють неефективно або взагалі відсутні. Яскравим прикладом є забезпечення армії у період військового конфлікту на Сході країни. Здебільшого волонтерські організації показують високу ефективність та оперативність у забезпеченні військових підрозділів та добровольчих батальйонів амуніцією, провізією і медикаментами. За невеликий проміжок часу волонтерство перетворилося на потужні організації, діяльність яких спрямована

на надання медичної, психологічної, правозахисної допомоги українським військовим, пораненим, сім'ям загиблих і переселенцям.

Найчастіше волонтерство розглядається як покликання людини, її бажання приносити користь суспільству. Але, з іншого боку, воно надає людині певні знання та навички, які нею можуть бути використані у професійній діяльності. Волонтерство – це фундамент громадянського суспільства. Без участі волонтерів важко уявити громадські організації й благодійність загалом, без них унеможливується якісний суспільний контроль за діями влади та бізнесу. Без волонтерів бракує енергії для будівництва суспільства, не вистаєє сил і часу на людей, які потребують допомоги, бракує творчого потенціалу для розв'язання соціальних проблем. Слово «волонтер» походить від французького “volontaire”, англійського “volunteer”, які є похідними від латинського “voluntarius” що дослівно означає «добровольець», «бажаючий». У Законі України «Про волонтерську діяльність» визначено, що волонтер – це фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги [3].

Позитивний досвід роботи з волонтерами є у більшості громад України. Цікаве дослідження було проведено в грудні 2014 року Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення газети «Дзеркало тижня». Соціологи попросили респондентів оцінити за 10-бальною шкалою довіру або недовіру до низки вітчизняних громадських інституцій, де 1 бал – зовсім не довіряю, 10 балів – цілком довіряю [9].

Для України, як і для всього світу, волонтерство є актуальним і важливим із різних причин: по-перше, як свідчить багаторічний досвід використання праці волонтерів, це ефективний спосіб вирішувати складні проблеми окремої людини, суспільства й довкілля, які часто виникають на ґрунті недостатньої турботи про суспільне благо; по-друге, волонтерство приносить у соціальну сферу нові, як правило, творчі та сміливі ідеї щодо вирішення найгостріших і найскладніших проблем, тому саме завдяки йому, здавалося б, безвихідні ситуації вирішуються; по-третє, волонтерство – це спосіб, за допомогою якого кожний представник суспільства може брати участь у покращенні якості життя; по-четверте, це механізм, за допомогою якого люди можуть прямо адресувати свої проблеми тим, хто здатний їх вирішити.

Організація Об'єднаних Націй характеризує волонтерство як добровільну діяльність, від здійснення якої волонтер не отримує ніякої особистої прямої вигоди, натомість діяльність здійснюється з власної волі і приносить користь іншій особі або особам. Якщо у 2011 році волонтерський досвід мали лише 3–4%, то згідно з дослідженнями GfK Ukraine, проведеними у 2014 році, такий досвід мали вже 23% українців [5].

Участь громади у житті суспільства може втілюватися у формах інформування, консультування, співпраці і делегування. Явище адвокації виникло в результаті необхідності реагування на нагальні соціальні проблеми або вироблення комплексної відповіді на систематичні негаразди чи кризи. Особа, яка потрапила в скрутне становище чи усвідомлює існування певної проблеми, не завжди має змогу цю проблему

вирішити, тому виникає необхідність пошуку і впливу на того, кому підвладне вирішення проблеми. Звідси випливає визначальна ознака адвокації – вплив на особу, яка приймає рішення. Адвокація – це сплановане, навмисне, довготривале зусилля, яке полягає у підвищенні рівня обізнаності щодо певних проблем. Це безперервний процес, упродовж якого поступово приходять розуміння та підтримка громадськістю. У цьому процесі порушуються актуальні питання. Це може бути формально, наприклад, зустріч та обговорення проблеми із законодавцем, а також інтенсивно, наприклад, намагання спільними зусиллями змінити законодавство чи політику. Адвокація – це організований активізм, який націлений на те, щоб змінити політику, порядки та переконання. Ця діяльність переважно зосереджена на захисті та просуванні певних ідей. Об'єктами адвокації можуть бути держави, суспільства, незалежні громадські об'єднання, підприємства чи міжурядові організації.

Адвокація має два головні напрями: перший – обстоювання, захист справедливих інтересів осіб або груп; другий – просування нових суспільних ідей, цінностей, норм. Найчастіше основними напрямками адвокації є такі:

1) забезпечення сприятливого середовища для функціонування бізнесу та громадського сектору (дерегуляція, розробка відповідного законодавства та його належне виконання);

2) отримання або збереження суспільними групами економічних та інших переваг, переваг, пріоритетів, пільг;

3) розробка та впровадження сприятливих державних програм;

4) вирішення соціальних проблем, в тому числі й тих, які перебувають винятково в компетенції органів влади.

Завдяки результатам адвокації звичайні люди (особливо це стосується незахищених верств населення) починають усвідомлювати власні права та силу, що вони мають, і згодом використовувати їх, щоб бути залученими до процесів прийняття рішень. Успішна адвокація сприяє підвищенню рівня громадянської свідомості, активності та відповідальності. Саме тому важливо залучати представників цільових груп, в інтересах яких плануються адвокаційні заходи, до їх підготовки та проведення. Адвокація передбачає, що люди мають бути активними учасниками процесу, а не лише пасивними споживачами винагород від досягнутих результатів. Адвокація можлива на будь-якому управлінському рівні (від локального до національного).

Отже, вдосконалення державно-управлінської діяльності неможливе без всебічного та належного аналізу факторів, що впливають на неї. Контроль є важливою функцією держави, тобто держава у притаманних їй формах, застосовуючи необхідні для цього прийоми і методи, контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин як у суспільстві в цілому, так і окремо в галузі державного управління. Тому важливість проведення загальних зборів і громадських слухань як ефективного механізму контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади є безсумнівною. Дослідивши розвиток і перебіг стану волонтерського руху в громадянському суспільстві, можемо стверджувати, що зараз волонтерський рух набуває значимості в громадянському суспільстві та сприяє становленню демократичної держави й вирішенню проблем сьогодення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97/ Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170–198.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Боклаг В.Н., Павленко А.О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 1 (51). 2017. С. 1–6.
5. Дементьев В. Волонтерство – рух, що змінює суспільство. 2015. URL: <http://poruch.ua/volonterstvo-ruh-shho-zminyuyesuspilstvo.html>.

6. Загуменна В.В. «Адвокати» без перешкод: про актуальну проблему сьогодення – потребу вільного та відкритого доступу до інформації. *День*. 2010. 12 серпня.
7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 8. Публічне врядування / ред. кол.: В.С.Загорський (голова), С.О.Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
8. Кіндратець О.М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії* : збірник наукових праць. Вип. 38. Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2009. С. 117–125.
9. Мельник Н. Становлення й розвиток волонтерського руху в процесі формування громадянського суспільства в Україні. *Visegrad journal on human rights*. Вип. 2/2. 2016. С. 93–98.
10. Карий О.І., Панас Я.В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування : навчальний посібник ; Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «ві ен ей», 2015. 176 с.
11. Паславська О. Становлення та розвиток волонтерського руху в Україні (історико-правове дослідження). *Актуальні проблеми правознавства*. Вип. 4 (8). 2016. С.22–26.
12. Романів В., Гументик М. Методологія проведення громадських слухань. Громадське слухання. URL: www.logincee.org/file/2369/library.
13. Тохтарова І.М. Волонтерський рух в Україні: шлях до розвитку громадянського суспільства як сфери соціальних відносин. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. Херсон : Херсонський національний технічний університет, 2014. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/5.pdf.