

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ТА ГРОМАДСЬКІ ОБГОВОРЕННЯ ЯК ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ МІСЦЕВИХ СПРАВ

PUBLIC EXPERTISE AND PUBLIC DISCUSSIONS AS FORMS OF DIRECT DEMOCRACY IN SOLVING LOCAL PROBLEMS

Назимко Є.С., д.ю.н., професор,
перший проректор

Донецького державного університету внутрішніх справ

Клемпарський М.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри цивільного права та права соціального забезпечення факультету № 4

Донецького державного університету внутрішніх справ

Метою цієї статті є дослідження питання правового регулювання проведення громадської експертизи та громадських слухань на муніципальному рівні. В Україні існують певні проблеми із довірою громадськості до органів державної влади та місцевого самоврядування, у значній мірі це пов'язано з тим, що громадськість не залучена до прийняття рішень відповідними органами. Вирішенням цієї проблеми може стати активне залучення громадянського суспільства шляхом використання різних форма безпосередньої демократії до прийняття рішень. Досить ефективно можна залучити громадськість саме на місцевому рівні. Одними із дієвих форм партисипативної демократії є громадські обговорення та громадська експертиза.

У статті досліджено питання правового регулювання громадської експертизи та громадських обговорень як форми безпосередньої демократії при вирішенні місцевих справ в Україні. Встановлено, що на законодавчому рівні в Україні відсутній порядок проведення громадської експертизи та громадських слухань в органах місцевого самоврядування. Законодавець обов'язок розроблення порядку проведення громадських слухань покладає на органи місцевого самоврядування, а порядок проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування не визначає взагалі. Таким чином, нормативне забезпечення проведення громадської експертизи та громадських слухань в органах місцевого самоврядування покладається на муніципалітет. Врегулювання порядку реалізації таких форм безпосередньої демократії на місцевому рівні з одного боку дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно визначити основні положення, які їх думку є важливими та ефективними для територіальної громади, а з іншого боку певна свобода у визначенні цих процедур призвела до того, що в деяких територіальних громадах взагалі відсутнє нормативне регулювання цього питання. Окрім цього, відзначається низька активність з боку громадськості щодо участі у різних формах безпосередньої демократії, що у свою чергу не спонукає органи місцевого самоврядування до вчинення дій у цьому напрямку.

Ключові слова: громадськість, громадська експертиза, громадські обговорення, безпосередня демократія.

The purpose of this article is to study the issue of legal regulation of public expertise and public hearings at the municipal level. In Ukraine, there are certain problems with public trust in state authorities and local self-government bodies, largely due to the fact that the public is not involved in decision-making by the relevant bodies. The solution to this problem can be the active involvement of civil society through the use of various forms of direct democracy in decision-making. It is quite effective to involve the public precisely at the local level. One of the effective forms of participatory democracy are public discussions and public expertise.

The article examines the issue of legal regulation of public expertise and public discussions as a form of direct democracy in solving local issues in Ukraine. It was established that at the legislative level in Ukraine, there is no procedure for public examination and public hearings in local self-government bodies. The legislator assigns the responsibility of developing the procedure for conducting public hearings to local self-government bodies, and does not determine the procedure for public examination of the activities of local self-government bodies at all. Thus, the normative provision of public examination and public hearings in local self-government bodies is entrusted to the municipality. The regulation of the procedure for the implementation of such forms of direct democracy at the local level, on the one hand, enables local self-government bodies to independently determine the main provisions that, in their opinion, are important and effective for the territorial community, and on the other hand, a certain freedom in the determination of these procedures has led to the fact that in some territorial communities do not have regulatory regulation of this issue at all. In addition, there is a low level of activity on the part of the public regarding participation in various forms of direct democracy, which in turn does not encourage local self-government bodies to take actions in this direction.

Key words: public, public expertise, public discussions, direct democracy.

Постановка проблеми. В Україні існують певні проблеми із довірою громадськості до органів державної влади та місцевого самоврядування, у значній мірі це пов'язано з тим, що громадськість не залучена до прийняття рішень відповідними органами. Вирішенням цієї проблеми може стати активне залучення громадянського суспільства шляхом використання різних форма безпосередньої демократії до прийняття рішень. Досить ефективно можна залучити громадськість саме на місцевому рівні. Одними із дієвих форм партисипативної демократії є громадські обговорення та громадські слухання. Належне правове регулювання використання цих форм безпосередньої демократії дозволить досягнути ефективного результату при прийнятті рішень із залученням громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні форми безпосередньої демократії досліджувались рядом науковців, серед яких: Букіна Т. В., Губа М. І., Дзюбенко Б. М., Лазарева А. О., Наливайко Л. Р., Нестерович В. Ф.,

Орешкова А. Ф., Пехник А. В., та інші. Вченими не значна увага у працях приділяється саме питанню правового регулювання проведенню громадської експертизи та громадських слухань на муніципальному рівні.

Формування цілей. Метою цієї статті є дослідження питання правового регулювання проведення громадської експертизи та громадських слухань на муніципальному рівні.

Виклад основного матеріалу. Реалізація громадянами своїх політичних прав щодо участі у вирішенні державних та муніципальних справ найбільше є ефективною на місцевому рівні. Громадськість часто віддалена від державних справ, мало зацікавлена у змінах, які відбуваються на центральному рівні, населення більше цікавить повсякденне життя, яке у більшій мірі пов'язане із життям територіально громади. Оскільки значна частина податків та зборів, які сплачує населення надходить до місцевого бюджету, у зв'язку з цим закономірно, що громадськість цікавить питання направленості використаних коштів з місцевого бюджету, адже жителі громади безпосеред-

ньо щоденно можуть спостерігати за змінами (покрашенням чи погіршенням), які відбуваються в муніципалітеті. Фомами безпосередньої демократії, які дозволяють здійснювати контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування є зокрема громадська експертиза та громадські обговорення.

Наливайко Л. Р. та Орешкова А. Ф. громадську експертизу визначають як «складову механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства з використанням комплексу, здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань діяльність спрямовану на дослідження, аналіз та оцінку прийнятих проєктів, нормативно-правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, для виявлення можливих наслідків, а також визнання їхньої відповідності правам і законним інтересам громадян, конкретних соціальних груп та підготовки пропозицій для їхнього врахування органами влади у своїй діяльності» [4, с. 207].

Букіна Т. В., Губа М. І., Лазарева А. О., поняття громадських слухань визначають як «форми участі громадськості в управлінні розвитком територіальної громади шляхом публічного консультування місцевої влади, контролю її діяльності та внесення пропозицій щодо вирішення соціально-економічних, містобудівних, культурних та інших важливих питань місцевого значення» [1].

На відміну від громадських обговорень, які проводяться на етапі проєктування рішень, нормативних актів, громадська експертиза може проводитися як щодо проєктів нормативно-правових актів, так і оцінювати ефективність діяльності та уже прийнятих рішень органами місцевого самоврядування.

Варто погодитися із Дзюбенко Б. М. та Пехник А. В., що «Соціальну основу безпосередньої демократії в рамках муніципальних утворень становлять економічні, професійні, етнічні, релігійні, регіональні та інші групи громадян, які суперничають між собою в боротьбі за вплив на прийняття рішень і дії органів місцевого самоврядування. Аналізуючи саме плюралістичні концепції, можна говорити про те, що арбітром, що зберігає рівновагу інтересів та забезпечує саморегулювання місцевого співтовариства є органи місцевого самоврядування, які повинні виключити монополію однієї з груп на прийняття рішень і дії органів місцевого самоврядування в інтересах лише якогось-небудь однієї верстви. Цьому, в чималому ступені, покликаний сприяти склад органів місцевого самоврядування, що представляє інтереси різних соціальних, національних, професійних, вікових груп місцевого співтовариства» [1, с. 281].

Стаття 140 Конституції України передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [3]. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [7].

Важливим для реалізації таких форм безпосередньої демократії як громадська експертиза та громадські обговорення є нормативне забезпечення цього процесу. Питання можливості проведення громадських обговорень органами місцевого самоврядування передбачається статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до якої 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. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [7]. Положення статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що порядок проведення слухань визначається статутним правом, це у свою чергу дає органам місцевого самоврядування певну самостійність на власних розсуд з урахуванням особливостей територіальної громади визначити порядок організації проведення громадських слухань, з іншого боку серед органів місцевого самоврядування відсутній єдиний механізм врегулювання це питання, а деякі територіальні не визначають процедури проведення громадських слухань взагалі.

В Київській міській ради питання проведення громадських слухань визначається статтею 13 Статуту територіальної громади міста Києва, яка визначає, що члени територіальної громади міста Києва мають право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами Київської міської ради, відповідної районної у місті Києві ради, а також Київським міським головою та іншими посадовими особами місцевого самоврядування у місті Києві, під час яких вони можуть заслуховувати вказаних осіб, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування у місті Києві. Громадські слухання з питань, віднесених до відання Київського міського голови та Київської міської ради, проводяться не рідше одного разу на рік, а з питань, віднесених до відання районної у місті Києві ради, - не рідше двох разів на рік [8].

На громадські слухання, окрім ініціаторів їх проведення або їх представників, можуть запрошуватися депутати відповідного виборчого округу, посадові особи місцевого самоврядування, представники органів самоорганізації населення, міських осередків політичних партій та громадських організацій, а також керівники підприємств і організацій, якщо їх діяльність пов'язана з питаннями, що обговорюються. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчі органи Київської міської ради та районних у місті Києві рад надають допомогу у підготовці та проведенні громадських слухань. Про час, місце проведення та питання, які виносяться на громадські слухання, члени територіальної громади міста Києва сповіщаються не пізніше як за 10 днів до їх проведення через засоби масової інформації. Пропозиції за результатами громадських слухань вважаються внесеними, якщо за них проголосувало більше половини учасників відповідних громадських слухань. Про результати громадських слухань Київська міська рада, районна у місті Києві рада інформує членів територіальної громади міста Києва у десятиденний термін [8].

Окрім цього, рішенням Київської міської ради від 12.11.2019 № 41/7614 було затверджено Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві, яке деталізувало порядок ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань в місті Києві, а також питання урахування їх результатів Київською міською радою, виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) та їх структурними підрозділами. У Положенні визначено рівні на яких проводяться громадські слухання, зокрема громадські слухання можуть проводитися з питань, які стосуються: 1) всіх членів територіальної громади міста Києва - загальноміські громад-

ські слухання; 2) частини членів громади, що проживають та зареєстровані в межах одного адміністративного району міста Києва, - районні громадські слухання; 3) частини членів громади, що проживають та зареєстровані у межах мікрорайону, кварталу, вулиці, групи житлових будинків, житлового будинку тощо, - місцеві громадські слухання. Також Положенням передбачено можливість членів територіальної громади ініціювати проведення громадських слухань, зокрема для проведення загальноміських слухань потрібна підтримка 500 членів громади, для ініціювання громадських слухань для проведення районних громадських слухань – 300 членів, для проведення місцевих громадських слухань – 100 членів [10].

У Статуті територіальної громади м. Львова питанню громадських слухань присвячена стаття 30, яка визначає, що предметом обговорення на громадських слуханнях можуть бути будь-які питання локального або загальноміського значення, що належать до відання місцевого самоврядування м. Львова, крім питань пов'язаних з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, які належать до компетенції Львівського міського голови, Львівської міської ради та її виконавчих органів. Громадські слухання проводяться за ініціативою повнолітнього члена територіальної громади м. Львова, при підтримці такої ініціативи не менше 75 підписами членів територіальної громади м. Львова. Участь у громадському слуханні є обов'язковою для ініціаторів громадського слухання, авторів проєктів документів, які виносяться на слухання, представника постійної профільної депутатської комісії, а також керівника чи заступника керівника профільного виконавчого органу міської ради. Про проведення громадського слухання локального значення повідомляється депутат, обраний у відповідному виборчому окрузі. Порядок організації та проведення громадських слухань регулюється Положенням, що є додатком 3 до Статуту [9].

Положення про порядок проведення громадських слухань у м. Львові передбачає, що громадське слухання є формою безпосередньої участі членів територіальної громади м. Львова у здійсненні місцевого самоврядування. Метою проведення громадського слухання є забезпечення права членів територіальної громади брати участь у підготовці рішень щодо проблем життєзабезпечення й розвитку територіальної громади міста, ознайомлення членів територіальної громади з позицією міської ради, її посадових осіб та депутатів з актуальних проблем громади, отримання від членів громади пропозицій і зауважень з цих проблем для вироблення оптимальних напрямів їх розв'язання. У разі проведення громадського слухання з питання місцевого значення, право участі у громадському слуханні мають повнолітні члени територіальної громади м. Львова та представники юридичних осіб, які зареєстровані та діють у встановленому порядку на території м. Львова, право голосу – повнолітні члени територіальної громади м. Львова, які зареєстровані у встановленому порядку або володіють нерухомим майном на частині території м. Львова, щодо якого розглядається питання та юридичні особи, які зареєстровані та діють у встановленому порядку на території м. Львова та які володіють нерухомим майном на частині території м. Львова, щодо якого розглядається питання [9].

На відміну від громадських обговорень питання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування у чинному законодавстві не визначається. Однак Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 був затверджений Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, який визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами, громадської експертизи діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади. Зазначена Постанова рекомендує органам місцевого само-

врядування керуватися під час проведення громадської експертизи їх діяльності затвердженим цією постановою Порядком [6]. У зв'язку з тим, що в законодавстві відсутній єдиний визначений порядок проведення громадської експертизи органів місцевого самоврядування, це питання регулюється локальними актами.

У органів місцевого самоврядування різний підхід до врегулювання питання проведення громадської експертизи, так наприклад, Київська міська рада при проведенні громадської експертизи керується Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженим постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976. Натомість деякими територіальними громадами, зокрема, Краматорською міською радою було затверджено власний Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Краматорська також Чернівецькою міською радою було затверджено Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в місті Чернівцях. Однак є ряд територіальних громад, зокрема Харківська міська рада, Львівська міська рада та інші, у яких питання проведення громадської експертизи не врегульоване.

Окрім недостатнього нормативно-правового регулювання проведення громадської експертизи існують й інші перепони, які є завадою у повній мірі реалізувати зазначені форми безпосередньої демократії. Нестерович В. Ф. до таких основних перепон щодо реалізації громадської експертизи відніс: “фінансову витратність та технологічну складність проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування; некомпетентність та заангажованість громадських експертів; бюрократизм, формалізм та супротив органів місцевого самоврядування у проведенні громадської експертизи їхньої діяльності; низька громадська репрезентативність в експертних комісіях; недостатній рівень упровадження отриманих результатів у ході проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування” [5, с. 51]. Варто відзначити низьку громадську активність у ініційованні проведення громадської експертизи. Громадськість є двигуном змін та реформ, які реалізують органи місцевого самоврядування, із появою у громадськості попиту на проведення громадської експертизи органи місцевого самоврядування будуть вимушені забезпечити нормативне та організаційне регулювання цього питання. У зв'язку з цим для ефективного використання такої форми безпосередньої демократії як громадська експертиза необхідним є насамперед ініціативність та активність самої громадськості.

Висновки. На законодавчому рівні в Україні відсутній порядок проведення громадської експертизи та громадських слухань в органах місцевого самоврядування. Законодавець обов'язок розроблення порядку проведення громадських слухань покладає на органи місцевого самоврядування, а порядок проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування не визначає взагалі. Таким чином, нормативне забезпечення проведення громадської експертизи та громадських слухань в органах місцевого самоврядування покладається на муніципалітет. Врегулювання порядку реалізації таких форм безпосередньої демократії на місцевому рівні з одного боку дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно визначити основні положення, які їх громади є важливими та ефективними для територіальної громади, а з іншого боку певна свобода у визначенні цих процедур призвела до того, що в деяких територіальних громадах взагалі відсутнє нормативне регулювання цього питання. Окрім цього, відзначається низька активність з боку громадськості щодо участі у різних формах безпосередньої демократії, що у свою чергу не спонукає органи місцевого самоврядування до вчинення дій у цьому напрямку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Букіна Т. В., Лазарева А. О., Губа М. І. Громадські слухання як форма взаємодії влади та громадськості: теоретичні аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2043>.
2. Дзюбенко Б. М., Пехник А. В. Безпосередня демократія як форма реалізації народовладдя в Україні (місцевий рівень). *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 61. С. 275-285.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Наливайко Л. Р. Орешкова А. Ф. Громадська експертиза діяльності державних органів в умовах модернізації українського суспільства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 205-209.
5. Нестерович В. Ф. Удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1. С. 45-54.
6. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. Статут територіальної громади міста Києва затвердження рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. N 371/1805 (із змінами і доповненнями). URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva>.
9. Статут територіальної громади м. Львова затверджений ухвалою міської ради від 07.12.2017 № 2667. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument).
10. Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві затверджено рішенням Київської міської ради від 12.11.2019 N 41/7614. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/poryadok-provedennya-gromadskyyh-sluhan>.