

МОЛЧАНОВА Ю. Ю.,
здобувач кафедри державного
будівництва
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.25

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК КОЛЕКТИВНА ФОРМА УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті розглянутий інститут громадських слухань як форма безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Проаналізовано законодавче і локальне його регулювання, наведені законопроекти, спрямовані на удосконалення правової основи цього інституту.

Ключові слова: громадські слухання, статут територіальної громади, місцеве самоврядування.

В статье рассмотрен институт общественных слушаний как форма непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Проанализировано законодательное и локальное его регулирование, приведены законопроекты, направленные на совершенствование правовой основы этого института.

Ключевые слова: общественные слушания, статут территориальной громады, местное самоуправление.

The article considers the institute of public hearings as a form of direct participation of the population in the solution of issues of local significance. Its legislative and local regulation, and the draft bills aimed at improving the legal basis of this institute are analyzed.

Key words: public hearings, charter of a territorial community, local self-government.

Вступ. Одним із пріоритетних векторів розвитку державності в Україні сьогодні є проведення реформи місцевого самоврядування, спрямованої на впровадження принципів субсидіарності та повсюдності у функціонування такої підсистеми публічної влади, як муніципальна. Поступове впровадження реформи у бюджетно-фінансовій сфері, питання об'єднання територіальних громад задля забезпечення їхньої спроможності, підготовка та попереднє схвалення масштабних змін до Конституції України зумовлюють необхідність удосконалення правового регулювання способів безпосереднього впливу населення на вирішення питань місцевого значення. Однією з форм такого впливу є громадські слухання, які в науці розглядаються як інструмент демократії участі [1, с. 181].

Розгляд особливостей регламентації громадських слухань, їхнього впливу на розвиток територіальних громад та практичної ефективності ставали об'єктом дослідження багатьох науковців, зокрема О.В. Батанова, П.М. Любченка, Т. Третяк, Л.В. Челомбітько, Р.В. Шаповала, О.В. Щербанюка та ін. Праці цих та інших науковців становлять необхідне теоретичне підґрунтя для проведення подальших досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження природи та особливостей нормативного регулювання громадських слухань як однієї з форм локальної демократії,



способу безпосереднього впливу територіальної громади на вирішення справ на місцевому рівні.

Результати дослідження. Основу правової регламентації громадських слухань передусім складає конституційне положення, відповідно до якого місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, безпосередньо та через органи місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 140) [2]. Подальше регулювання цього інституту здійснене на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), ч. 1 ст. 13 якого визначає, що громадські слухання є правом територіальної громади зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення [3].

Процедурно-процесуальні аспекти реалізації права на проведення громадських слухань, відповідно до Закону (ч. 4 ст. 13), мають бути урегульовані на рівні статутів територіальних громад. Проте на практиці можна спостерігати неоднаковий підхід до регламентування цього питання на місцевому рівні за формою та змістом. Можна виділити принаймні три варіанти локального регулювання процедурних питань організації та проведення громадських слухань. По-перше, безпосереднє закріплення у статуті (див. Статут територіальної громади міста Одеси, затверджений рішенням Одеської міської ради № 1240-VI від 25 серпня 2011 р., Статут територіальної громади міста Дніпропетровська, прийнятий Дніпропетровською міською радою XXIII скликання 13 червня 2001 р., Статут територіальної громади м. Каховка, затверджений рішенням 15 сесії міської ради 24 скликання № 175/5 від 28 травня 2003 р.).

По-друге, розміщення таких норм в окремих додатках до Статуту (Положення «Про громадські слухання в місті Харкові» (додаток № 3 до Статуту територіальної громади міста Харкова), Положення про порядок проведення громадських слухань у м. Львові (додаток 3 до Статуту територіальної громади м. Львова). По-третє, їхня фіксація в окремих рішеннях місцевої ради («Положение об общественных слушаниях», затверджене рішенням Артемівської міської ради XXIII скликання № 355 від 18 червня 2000 р.; Положення про громадські слухання в місті Вінниці, затверджене рішенням Вінницької міської ради № 395 від 30 вересня 2016 р. Порядок організації громадських слухань в місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради VII скликання № 120/2023 від 08 жовтня 2015 р.).

Вважаємо, що практика затвердження положення про громадські слухання окремим рішенням міської ради не відповідає законодавчим вимогам та не може вважатися прийнятною, адже на органи та посадових осіб місцевого самоврядування розповсюджується спеціально-дозвільний принцип правового регулювання. Хоча ухвалення таких рішень зумовлене, на наш погляд, прагненням не переобтяжувати статuti територіальних громад процедурними нормами (оскільки у наведених прикладах статuti містять загальні положення щодо громадських слухань). Регламентація на рівні додатків до статутів, на нашу думку, може мати місце за умови визнання таких додатків невід'ємною частиною статутів територіальних громад. Такий варіант дозволить уникнути переобтяження статутів процедурними нормами, проте враховує законодавчі вимоги.

Водночас різні підходи до нормативної регламентації та суттєві відмінності рівня деталізації процедури ініціювання та проведення громадських слухань призводять або до складнощів у реалізації цієї форми локальної демократії, або ж до відхилень від законодавчих вимог. Наприклад, у літературі зазначається, що законодавча вимога проведення громадських слухань не рідше одного разу на рік (ч. 2 ст. 13 Закону) на практиці не виконується. У зв'язку з цим вчені пропонують під час затвердження статутів територіальних громад визначати строки для проведення щорічних чергових громадських слухань, а також окремо – для проведення позачергових слухань у разі необхідності [4, с. 185]. Статут територіальної громади м. Каховка містить лише норму про можливість ініціювання громадських слухань міським головою, міською радою або її постійною комісією, органами самоорганізації населення, жителями міста, проте не встановлює необхідності щорічного їхнього



проведення. Вважасмо, що така невідповідність законодавчим вимогам може в практичній площині призвести до обмежень жителів у реалізації свого права вирішувати питання місцевого значення безпосередньо.

Суттєвою перешкодою для реалізації територіальною громадою свого права вирішувати питання місцевого значення самостійно стає також і відсутність статутів територіальних громад у багатьох адміністративно-територіальних одиницях.

Слабка законодавча база, на думку вчених, призводить до недооцінки громадських слухань як важливого засобу розвитку місцевої демократії як із боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування, так і членів територіальної громади [5, с. 36]. З огляду на це цілком логічним став намір законодавця удосконалити нормативне регулювання громадських слухань або на рівні окремого закону, або шляхом внесення змін до профільного закону про місцеве самоврядування. Причому, якщо після ухвалення Закону законопроектна робота переважно зосереджувалася на розробці єдиного акта про форми безпосереднього народовладдя на місцевому рівні (наприклад, Проект Закону про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади № 1261 від 22 липня 1998 р.; Проект Закону про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади № 0938 від 14 травня 2002 р.), то останніми роками з'являються окремі проекти, спрямовані на регламентацію саме громадських слухань або пропонується коригування норм чинного закону про місцеве самоврядування.

Наприклад, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо громадських слухань) № 4330а від 22 липня 2014 р. передбачав встановлення кола питань, з приводу яких обов'язково мають проводитися громадські слухання, наприклад, щодо проекту статуту територіальної громади, проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; проектів містобудівної документації та ін. [6].

Також цим проектом передбачалося встановлення конкретних обов'язків місцевих рад та їх виконавчих органів із організації та проведення громадських слухань, окремі процедурні питання, зокрема з ініціювання та внесення пропозицій, а також фінансування громадських слухань за рахунок органів місцевого самоврядування. Водночас передбачалося вилучення норми про обов'язковість локального регулювання інституту громадських слухань, передбачалася можливість регламентації особливостей проведення громадських слухань із окремих питань іншими нормативно-правовими актами [6]. Вважасмо, що доцільнішим є збереження локального регулювання громадських слухань, проте поряд із цим має проводитися подальша робота щодо розробки статутів територіальних громад у всіх адміністративно-територіальних одиницях, зокрема на основі модельних статутів, а також встановлення законодавчої вимоги їхнього обов'язкового ухвалення.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо Статуту територіальної громади та форм безпосередньої участі мешканців у здійсненні влади) № 3634 від 11 грудня 2015 р., навпаки, пропонувалося зберегти вимогу нормативної регламентації порядку підготовки та проведення громадських слухань статутом територіальної громади, проте скасовувалося щорічне їхнє проведення та встановлювалася норма «в міру необхідності, крім випадків, коли громадські слухання проводяться в обов'язковому порядку» [7].

Важливість громадських слухань як форми безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення зумовила також розробку окремого Проекту Закону про громадські слухання № 2295а від 06 липня 2015 р., яким пропонується закріпити визначення та предмет громадських слухань (поділених на питання загальнодержавного та місцевого значення); суб'єктів (серед яких зазначаються представники політичних партій, недержавних громадських організацій); види (звичайні та електронні) та форми громад-



ських слухань, причому право обрати вид слухань закріплено за органом місцевого самоврядування [8]. Також передбачається врегулювати етапи проведення слухань від ініціювання до оприлюднення рішень центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, прийняті за результатами розгляду пропозицій, викладених у протоколі громадських слухань.

Не беручись провести комплексний аналіз цього законопроекту, можна висловити певні зауваження. По-перше, викликає сумніви доцільність включення до переліку суб'єктів представників політичних партій та недержавних громадських організацій (ч. 1 ст. 3), хоча розглядуваним проектом запропонована добровільна участь суб'єктів (ч. 2 ст. 3). Оскільки ці суб'єкти не стосуються безпосередньо місцевого самоврядування, вбачається доцільнішим включити їх до ч. 3 ст. 3 проекту, який надає перелік осіб, що можуть бути запрошені на громадські слухання. У зв'язку з цим сумнівним видається і перелік ініціаторів слухань, розширений за рахунок суб'єктів, що не мають прямого стосунку до здійснення місцевого самоврядування: центральні та місцеві органи виконавчої влади, осередки політичних партій, осередки профспілкових комітетів та ін.

Також вважаємо, що закладений механізм вибору виду слухань (звичайні, тобто зібрання, чи електронні, за допомогою інформаційно-комунікативних технологій) (а. 3 ч. 1 ст. 4), органом місцевого самоврядування на практиці може звести реалізацію цієї форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення до простої формальності. Більш того, потребує уточнення, який саме орган місцевого самоврядування володіє таким правом. Також досліджуваний проект потребує інших термінологічних коректив, наприклад, норма ч. 3 ст. 5, відповідно до якої «громадські слухання проводить голова села, селища, міста» [8] не відповідає поняттю «сільський, селищний, міський голова», що використовується як чинним законодавством про місцеве самоврядування, так і в нормах Конституції України (ч. 2 ст. 141).

У галузевому законодавстві України можна простежити також інший підхід до визначення природи громадських слухань. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17 лютого 2011 р. у ч. 1 ст. 21 встановлює імперативну вимогу до проведення громадських слухань для врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні (генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій) [9]. Ця вимога знаходить свого відображення і на локальному рівні. Наприклад, Статут територіальної громади міста Одеси передбачає обов'язковість громадських слухань у разі обговорення проектів містобудівної документації.

На обов'язковому проведенні громадських слухань наголошується також у Законі України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» № 2861-IV від 08 вересня 2005 р. Ст. 3 цього акта вимагає врахування думки відповідної територіальної громади, висловленої під час проведення громадських слухань, під час прийняття рішення щодо погодження розміщення на територіях адміністративно-територіальних одиниць ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення [10].

Причому практика проведення громадських слухань (часто разом із письмовим коментуванням проблеми, що становить предмет слухань) у вирішенні питань впливу на навколишнє середовище відома і європейським країнам, зокрема Німеччині (встановлюється нормами Закону «Про оцінку впливу на навколишнє середовище») та Естонії (Закон «Про оцінку впливу на навколишнє середовище та систему управління в сфері охорони довкілля»), що, на думку вчених, дозволяє органу, який приймає екологічно значиме рішення, краще зрозуміти сутність письмових коментарів громадськості чи переконати населення відкликати коментарі та врегулювати можливі конфліктні ситуації [11, с. 41–42].

На виконання законодавчих вимог Кабінет Міністрів України ухвалив дві постанови «Про затвердження порядку проведення громадських слухань з питань використання ядер-



ної енергії та радіаційної безпеки» № 1122 від 18 липня 1998 р. та «Про затвердження порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» № 555 від 25 травня 2011 р.

Проте ці документи різняться за ступенем деталізації процедури підготовки та проведення громадських слухань. Так, «Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» закріплює широке коло питань, зокрема зміст повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості, суб'єктів, які мають право подавати пропозиції, строки та порядок подання пропозицій, можливість створення погоджувальної комісії в разі наявності спірних питань та ін. «Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» закріплює строк розміщення інформації про проведення громадських слухань, обов'язок організаторів ознайомити населення із необхідними матеріалами, а також рекомендаційний характер висновків та пропозицій, висловлених під час громадських слухань.

Водночас відсутність уніфікованого правового регулювання впливає на коректність окремих норм розглядуваних законів. Наприклад, не здаються вдалимими норми Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» та відповідного Порядку, що встановлюють коло суб'єктів, які мають право подавати пропозиції до містобудівельної документації. Зокрема, серед таких суб'єктів передбачені юридичні особи та народні депутати України, що не узгоджується із сутністю громадських слухань, які є формою безпосередньої участі членів територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування.

Також громадські слухання в чинному законодавстві України згадуються в контексті залучення громадськості до обговорення суспільно значущих питань. Причому таке обговорення може відбуватися на місцевому рівні безпосередньо територіальною громадою (наприклад, питання добровільного об'єднання територіальних громад потребує громадського обговорення, яке може відбуватися, зокрема, у формі громадських слухань), а може згадуватися у нормативно-правових актах без прив'язки до інституту місцевого самоврядування (наприклад, у разі присвоєння об'єктам права власності імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики; під час обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля).

У літературі також виділяють два підходи до визначення публічних слухань: лише в рамках інституту місцевого самоврядування та як самостійний інститут безпосередньої демократії, форму діалогу між суспільством і владою [12, с. 128–129]. Проте вважаємо, що громадські слухання мають отримати пріоритетний напрям розвитку саме як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення. Залучення населення до обговорення питань, що становлять значний суспільний інтерес, також вбачається позитивною тенденцією, проте доцільніше розмежовувати ці інститути, зокрема через використання запропонованого у літературі поняття «публічні слухання».

Висновки. Впровадження в практику державного будівництва інституту місцевого самоврядування стало значним кроком на шляху до побудови демократичної держави в Україні. Ефективне функціонування цього інституту неможливе без забезпечення можливості місцевого населення самостійно вирішувати питання локального значення, зокрема за посередництвом інституту громадських слухань.

Необхідність урахування особливостей проведення громадських слухань на рівні статутів територіальних громад стало позитивною тенденцією імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в національне законодавство. Проте ситуація невизначеності правової регламентації громадських слухань, що склалася на практиці (регулювання на статутів територіальних громад чи ухвалення окремих локальних актів), та численні розбіжності в регулюванні на рівні статутів (детальна регламентація чи закріплення лише загальних питань) призводить до неможливості ефективного впливу територіальної громади на вирішення питань місцевого значення через громадські слухання. Суттєво ускладнює цю



проблему і неоднаковий підхід законодавця до природи громадських слухань (право територіальної громади та одночасно й обов'язкова процедура, форма залучення громадськості до обговорення важливих для суспільства питань).

З огляду на зазначене можна зробити висновок, що питання такої форми безпосередньої участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, як громадські слухання, потребують подальшої регламентації або на рівні закону, або шляхом затвердження положення про порядок проведення громадських слухань з метою однакового регулювання на рівні статутів територіальних громад та використання демократичного потенціалу цього інституту.

Список використаних джерел:

1. Шаповал Р.В. Громадські слухання як форма законотворчості і законодавчого процесу. Правові засади діяльності правоохоронних органів: зб. наук. доп. та повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. (20 грудня 2014 р.). Харків, 2014. С. 178–181.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (станом на 18 січня 2018 р.). База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.
5. Челомбійко Л.В. Громадські слухання як форма реалізації принципу гласності на місцевому рівні. Проблеми законності. Вип. 71. С. 32–37.
6. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо громадських слухань) № 4330а від 22 липня 2014 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51757.
7. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо Статуту територіальної громади та форм безпосередньої участі мешканців у здійсненні влади) № 3634 від 11 грудня 2015 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57398.
8. Проект Закону України «Про громадські слухання» № 2295а від 06 липня 2015 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55905.
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI (станом на 06 лютого 2018 р.) База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/page>.
10. Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення: Закон України від 08 вересня 2005 р. № 2861-IV (станом на 23 травня 2017 р.). База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2861-15>.
11. Третьяк Т. Правова природа громадянських слухань, як елементу процедури участі громадськості у процесі оцінки впливу на навколишнє середовище. Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 94. С. 39–44.
12. Щербанюк О.В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. Вип. 6-1(1). С. 128–131.

