

Ткаченко Ю.С., здобувач

Донецький юридичний інститут МВС України

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ СЛУХАНЬ В УКРАЇНІ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISMS OF REALIZATION
OF THE INSTITUTE OF PUBLIC HEARINGS IN UKRAINE**

У статті розкрито адміністративно-правові механізми реалізації інституту публічних слухань в Україні. Проведено порівняльний аналіз правових категорій «громадські слухання» та «публічні слухання». Встановлено, що незважаючи на недосконалість правового регулювання процедури громадських слухань, законодавство надає розуміння їх сутності і механізмів проведення. Однак, термін «публічні слухання» на законодавчому рівні майже не використовується, а нормативно-правову основу для нього не створено. Доведено, що жоден нормативно-правовий акт не містить чіткого визначення понять публічних і громадських слухань, не розмежує їх, не надає переліку методів та принципів їх здійснення, не передбачає правових наслідків у випадку порушення порядку проведення слухань. Надано пропозиції до чинного адміністративного законодавства, в частині врегулювання інституту публічних слухань, шляхом створення універсального нормативно-правового акту в сфері публічного контролю та положень про порядок його проведення.

Ключові слова: громадські слухання, публічні слухання, екологічне право, навколишнє природне середовище, екологічна експертиза, нормативно-правовий акт, законодавчий акт, адміністративне законодавство, публічний контроль.

В статье раскрыты административно-правовые механизмы реализации института публичных слушаний в Украине. Проведен сравнительный анализ правовых категорий «общественные слушания» и «публичные слушания». Установлено, что несмотря на несовершенство правового регулирования процедуры общественных слушаний, законодательство предоставляет понимание их сущности и механизмов проведения. Однако, термин «публичные слушания» на законодательном уровне почти не используется, а нормативно-правовую основу для него не создано. Констатировано, что активное привлечение граждан к принятию решений в форме публичных слушаний применяется только в области экологического права, а именно: ст. 9 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», ст. 11 Закона Украины «Об экологической экспертизе». Доказано, что ни один нормативно-правовой акт не содержит четкого определения понятий публичных и общественных слушаний, не разграничивает их, не предоставляет перечень методов и принципов их осуществления, не предусматривает правовых последствий в случае нарушения порядка проведения слушаний. Также многочисленное количество нормативно-правовых и подзаконных актов, одновременно регламентируя процедуру их проведения, не решает проблемы обеспечения их эффективности, а наоборот – создает препятствия в процессе планирования и проведения слушаний путем введения различных подходов к их организации. Даны предложения к действующему административному законодательству, в части урегулирования института публичных слушаний, путем создания универсального нормативно-правового акта в сфере публичного контроля за деятельностью органов публичной администрации и положений о порядке его проведения.

Ключевые слова: общественные слушания, публичные слушания, экологическое право, окружающая среда, экологическая экспертиза, нормативно-правовой акт, законодательный акт, административное законодательство, публичный контроль.

The article reveals the administrative and legal mechanisms for the implementation of the institute of public hearings in Ukraine. A comparative analysis of the legal categories "public hearings" and "public hearings" was conducted. It is established that despite the imperfection of the legal regulation of the procedure of public hearings, the legislation provides an understanding of their essence and mechanisms. However, the term "public hearings" is almost never used at the legislative level, and the legal basis for it has not been created. It is proved that no normative legal act contains a clear definition of the concepts of public and public hearings, does not distinguish between them, does not provide a list of methods and principles of their implementation, does not provide legal consequences in case of violation of the hearing. Proposals were submitted to the current administrative legislation, in terms of regulating the institution of public hearings, by creating a universal legal act in the field of public control and provisions on the procedure for its conduct.

Key words: public hearings, public hearings, ecological law, environment, ecological expertise, normative legal act, legislative act, administrative legislation, public control.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Одним з основних інститутів законодавства, норми якого спрямовані на налагодження плідної взаємодії між органами публічної адміністрації та громадянським суспільством виступають публічні слухання.

Будучи основою дієвої організації місцевого самоврядування, інститут громадських слухань посідає важливе місце в процесі реформи публічної адміністрації, оскільки пов'язаний із відновленням організаційних, нормативних та фінансово-економічних аспектів взаємодії публічної влади із громадянським суспільством.

Закон України «Про місцеве самоврядування» у статті 13 закріплює право територіальних громад проводити громадські слухання, шляхом зустрічей 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 [1]. Поява вказаного елемента контролю за діяльністю органів публічної адміністрації обумовлена триваючою реформою децентралізації місцевих органів публічного управління, а також

потребою місцевих громад у посиленні свого впливу на вирішення питань місцевого значення.

У той же час, практична реалізація публічних слухань викликає низку проблемних питань, які вимагають свого негайного вирішення, а саме: недостатня правова регламентація інституту публічних слухань, адже у вищевказаному законодавчому акті відображені лише загальні вимоги, які висувуються до цілей, предмету, організації та проведення публічних слухань; повноваження суб'єктів-учасників публічних слухань невідрізані мінімізовані; значний обсяг нормативно-правового регулювання покладений на органи місцевого самоврядування і т.д.

Стан дослідження. В основу дослідження покладено наукові здобутки представників адміністративного, конституційного права, а також теорії та методології державного управління, таких як Г. Атаманчук, М. Баймуратов, Р. Безсмертний, В. Бабаєв, Н. Гнидюк, С. Денисюк, І. Дробот, К. Колесникова, Ю. Шаров, О. Щербанюк. Разом з цим, і дотепер залишаються малодослідженими питання щодо визначення адміністративно-правових механізмів реалізації інституту публічних слухань в Україні.

Мета дослідження полягає в аналізі чинного адміністративного законодавства і практики його реалізації, з метою визначення адміністративно-правових механізмів реалізації інституту публічних слухань в Україні.

Виклад основних положень. У словнику слів іншомовного походження зазначено, що «публічний» походить від лат. «суспільний», «народний» і має такі дефініції: 1. Який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [2, с. 113].

Отже, на етимологічному рівні ми бачимо, що терміни «публічний» і «громадський», попри значну схожість, не є тотожними. Прикметником «публічний» можемо охарактеризувати те, що відноситься до всього суспільства, народу або більшої його частини, а терміном «громадський» – позначити певну групу людей, громадян, об'єднаних спільною ознакою (наприклад, територіальну громаду або громаду, що має спільний інтерес).

Сьогодні виникають дискусії щодо визначення понять публічних, суспільних, парламентських, громадських, муніципальних слухань тощо. В науці адміністративного права існують різні підходи до розуміння сутності громадського контролю, та його законодавчої регламентації [3, с. 357]. Отже, з метою формування єдиного розуміння понять «публічні слухання» та «громадські слухання» необхідно дослідити наукові підходи до їх визначення.

Публічні слухання, при належній законодавчій регламентації та відповідальному підході до організації, можуть вирішити зазначену проблему і задовольнити потреби органів центральної виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, оскільки: сприяють дослідженню владою потреб всього суспільства та окремих соціальних груп, формуванню на основі громадських очікувань оптимальних варіацій управлінської політики; підвищують транспарентність влади, прозорість державного управління, оскільки громадяни знайомляться з діяльністю органів влади через безпосередню взаємодію, спілкування з посадовими особами тощо; в процесі публічних слухань громадяни приймають рішення спільно з органами влади, що сприяє підвищенню відповідальності громадян за власні дії, а отже і їх політичній активізації; створюють поле для здійснення громадянами та інститутами громадянського суспільства контролю за органами державної влади. Отже, актуальність проблеми виокремлення публічних слухань в окрему форму громадського контролю в Україні є виправданою.

Натомість в юридичній науці співвідношення публічних та громадських слухань трактують по-різному, зокрема: розуміють як тотожні поняття; визнають лише одну з форм – або громадські, або публічні слухання; визнають громадські слухання складовим елементом публічних слухань; визнають існування двох окремих форм одночасно тощо.

Враховано наукову думку про доцільність внесення змін до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими передбачити: перелік питань обов'язкового проведення громадських слухань (у цьому контексті цілком прийнятною є ст. проекту Закону); обов'язкову участь членів ініціативної групи з питань проведення громадських слухань на засіданні органів місцевого самоврядування щодо розгляду рішення громадських слухань; обов'язкове оприлюднення та надання ініціатору громадських слухань рішення органів місцевого самоврядування; встановлення обов'язку місцевих рад враховувати пропозиції громадськості у власній діяльності та аргументувати відмову виконувати рішення громадських слухань; встановлення на рівні закону права на оскарження рішення місцевої ради про відхилення місцевої ініціативи або пропозиції громадських слухань у порядку, визначеному чинним законодавством України та Регламентом місцевої ради. [4, с. 56-57].

На думку дослідників проблем розвитку інститутів громадянського суспільства та громадського контролю, запровадження публічних слухань безпосередньо стосується участі громадськості в управлінні державними справами. Таку думку висловлює, зокрема, О. Щербанюк, підкреслюючи актуальність розвитку інституту публічних слухань на сучасному етапі державотворення в Україні. Публічні слухання вчена називає однією з форм безпосереднього здійснення влади народом [5, с. 128].

Публічні слухання – це своєрідний механізм залучення громадянського суспільства до управління державою та формування суспільної довіри до політичної влади. Консультації є засобом уряду для: збирання інформації, потрібної для вироблення публічної політики; збільшення залучення громадян до розгляду питань, які безпосередньо або опосередковано їх стосуються; залучення різноманітних позаурядових груп (зацікавлених сторін) до процесу формування та впровадження державної політики; вимірювання впливу (зокрема, рівня задоволення) урядових рішень на зацікавлені сторони; отримання внесків/пропозицій до дискусійних і складних рішень, які зачіпатимуть економічні, соціальні чи політичні інтереси окремих громадян чи груп людей більше, ніж інших; досягнення підтримки громадян для пропонованого рішення; поліпшення якості процесу вироблення політики; визначення пріоритетів, потреб і застережень зацікавлених сторін; підвищення рівня обізнаності громадян про державні справи; сприяння обміну думок, поглядів та інформації. Консультації є інструментом громадян для: поліпшення якості публічної політики; участі в демократичному управлінні державою; розуміння та підтримки урядових рішень, здійснення публічного контролю за їх реалізацією [6, с. 5].

Визначити поняття публічних слухань складно, оскільки в юридичній науці це питання є новим, тому розпочинати варто з виділення характерних ознак з урахуванням існуючого теоретичного і нормативного досвіду громадських слухань, адже вони досить схожі. Теоретично ознаками публічних слухань є такі: 1) публічні слухання, як і громадські, є консультативною офіційною процедурою, яка здійснюється за допомогою залучення громадян до управління державними справами; 2) є формою громадського контролю, оскільки вимагають активного контролю громадян за якістю та законністю реалізації державної політики, результатів діяльності вищих органів виконавчої влади тощо; 3) передбачають співпрацю органів центральної виконавчої влади і суспільства; окремі громадяни та інститути громадянського суспільства публічно висловлюють своє ставлення щодо рішень, їх результатів та здійснюваної урядовими установами діяльності; 4) забезпечують збір і обробку значної кількості громадських пропозицій з метою вирішення управлінської проблеми найбільш ефективно і прозоро; 5) метою мають з'ясування думки громадян щодо якості і законності здійснюваного державного управління, реалізації державної політики, ознайомлення з положеннями проектів нормативно-правових та нормативних актів вищих органів виконавчої влади тощо.

Отже, узагальнюючи зазначені ознаки, можемо визначити публічні слухання як форму громадського контролю, офіційну консультативну процедуру, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які можуть носити суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства, з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем та забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації.

Конституційною основою публічних слухань як форм громадського контролю є ч. 2 ст. 5 Конституції України, де визначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом

влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [7]. Однак, Конституція не передбачає форм, в яких повинна проходити процедура вирішення територіальною громадою зазначених питань, проте вони конкретизовані законом.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. передбачено право територіальних громад проводити громадські слухання та форму їх проведення – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого значення [1]. Вказаний порядок проведення громадських слухань має пріоритетне значення порівняно з іншими нормативно-правовими актами – це зумовлено наданням права участі в громадських слуханнях саме територіальній громаді.

Не менш важливим є положення ч. 2 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яке передбачає, що громадський контроль за забезпеченням порядності інформації доступу до публічної інформації здійснюється, зокрема, особисто громадянами шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо [8]. Без реальної можливості громадян отримувати інформацію про діяльність публічної адміністрації існування будь-яких демократичних інститутів громадської участі є лише декларацією.

У сфері містобудування та житлово-комунальних послуг публічні слухання передбачені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р., де в п. 1, 2 ст. 21 зазначено, що проекти містобудівної документації на місцевому рівні підлягають громадським слуханням; а затвердження на місцевому рівні містобудівної документації без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється [9].

У галузі фінансового права Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави» від 16 червня 2005 р. п. 8 ст. 17-3 надано право Тендерній палаті України, у разі виявлення під час розгляду та аналізу документів і матеріалів щодо здійснення державних закупівель порушень чинного законодавства у сфері державних закупівель, оприлюднювати підготов-

лені висновки щодо виявлених порушень або іншої інформації у засобах масової інформації, проводити громадські слухання з цих питань [10].

Окрім законодавчих положень механізм проведення публічних слухань знайшов відображення в чисельних підзаконних нормативних актах, наприклад: у Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. [11]; у Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. [12]; у Порядку розроблення містобудівної документації України, затвердженому Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 р. [13] та ін.

Висновки. Таким чином, незважаючи на недосконалість правового регулювання процедури громадських слухань, законодавство надає певне розуміння їх сутності і механізмів проведення. Що стосується публічних слухань, на законодавчому рівні термін «публічні слухання» майже не використовується, а нормативно-правову основу для нього не створено. У Конституції України не передбачено можливість проведення публічних обговорень, але відповідною засадою для них є вже згадане положення ст. 5.

Крім того, жоден нормативно-правовий акт не містить чіткого визначення понять публічних і громадських слухань, не розмежує їх, не надає переліку методів та принципів їх здійснення, не передбачає правових наслідків у випадку порушення порядку проведення слухань. Також численна кількість нормативно-правових та підзаконних актів, одночасно регламентуючи процедуру їх проведення, не вирішує проблеми забезпечення їх ефективності, а навпаки – створює перешкоди в процесі планування та проведення слухань шляхом запровадження різних підходів до їх організації. Ці проблеми можна вирішити єдиним шляхом – створенням універсального нормативно-правового акту в сфері громадського контролю та положень про порядок його проведення, в тому числі публічних та громадських слухань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. №3(42). С. 112-119., с. 113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_3_18.
3. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 357-363. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_48.
4. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с.
5. Щербанюк О.В. Проблеми конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 1(1). С. 128-131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmtgu_jur_2013_6-1%281%29_34.
6. Посібник щодо проведення публічних консультацій / Гнидюк Н. та ін. Київ : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2004. 69 с.
7. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави: Закон України від 16.06.2005 № 2664-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 31. Ст. 420.
11. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. Ст. 1669.
12. Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122. *Офіційний вісник України*. 1998. № 29. Ст. 1096.
13. Порядок розроблення містобудівної документації України: наказ Мінрегіон України від 16.11.2011 № 290. *Офіційний вісник України*. 2011. № 100. Ст. 3681.