

В.В. Латишева,
аспірант кафедри філософських
та соціально-політичних наук ОРІ НАДУ

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЯКІСТЮ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ

Залучення громадян до громадсько-політичного життя є одним із засобів вирішення управлінських криз перехідного періоду, які спостерігаються в Україні після здобуття незалежності. Усі сучасні демократії проходили через етап становлення в роботі управлінського апарату. Причому суттєвою складовою в становленні демократичних засад управління є забезпечення прозорості та доступності інформації, стандартизація здійснення управлінських процедур, відкритість процесу прийняття управлінських рішень. Тобто ефективне управління та відсутність корупції не є таємничою ментальною особливістю західного світу, а є наслідком застосування набору технічних засобів досягнення прозорості та ефективності влади. Одним із напрямків, які, безумовно, позитивно впливають на процес зменшення корупційної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, є покращання якості як самих управлінських послуг, так і механізмів громадського контролю за ними.

Метою даної роботи є дослідження можливості використання громадських слухань як одного з механізмів громадянського суспільства по здійсненню контролю за якістю управлінських послуг.

Ще 10 років тому чиновники всіх рівнів здійснювали реалізацію владних повноважень щодо розподілу державних ресурсів та контроль за виконанням адміністративних розпоряджень та норм. Створення системи надання управлінських послуг є для України справою зовсім новою. Досвіду роботи з послугами немає ні в управлінському апараті, ні в населення. Питання правового закріплення надання управлінських послуг населенню

знаходиться на стадії вироблення концепції. Питання правового закріплення критеріїв їх якості, напевне навіть не стоїть на порядку денному в законодавця, але вже досить детально вивчається науковцями. Так, оцінювання громадянами якості управлінських послуг та залучення їх до цього процесу досліджує Ю. Полянський та П. Козирєв, систему забезпечення якості суспільних послуг пропонує Т. Маматова, оцінювання якості управлінських послуг вивчає С. Красноп'ярова.

Зважаючи на відсутність законодавчого регулювання питання та, як наслідок, контролю за якістю надання управлінських послуг (як внутрішнього, так і зовнішнього), з'явилися великі можливості для поширення корупційної поведінки в процесі надання управлінських послуг. Експерти стверджують, що службовці відповідальні за видачу дозволів та контроль за їх виконання, є найбільш корумпованими: це пожежна, санітарна, архітектурні та будівельні інспекції, земельпорядні організації тощо.

Ось декілька причин, які призводять до такого стану речей:

- недостатня поінформованість громадян про свої права та умови надання послуг;
- неврахування думки громадян у розробці та впровадженні політики щодо надання управлінських послуг, тобто цей процес непублічний та непрозорий;
- відсутність або невикористання існуючих механізмів контролю за якістю управлінських послуг з боку громадянського суспільства;
- неспроможність окремих інститутів громадянського суспільства (наприклад, недержавних громадських організацій) до аналізу стану справ з послугами, підготовки рекомендацій та організації тиску на владу щодо їх упровадження;
- слабкий рівень зворотного зв'язку щодо своїх спроб покращити стан справ з державними послугами на державному та регіональному рівнях;

– відсутність чинного законодавства щодо здійснення адвокації власних інтересів та діяльності лобістських груп.

Проголошене реформування системи державного управління потребує в якості цільових орієнтирів розглядати економічний та соціальний розвиток держави, що, у свою чергу, вимагає вирішення проблеми життєдіяльності людини. Зміна акцентів з потреб держави на потреби людини закріплена в Конституції України, яка гарантує кожному громадянину цілий перелік прав і гарантій, необхідних для підтримки його життєдіяльності та забезпечення поступального розвитку суспільства.

Зокрема, ч. 2 ст. 3 Конституції України декларує: “Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [1]. Духу Конституції відповідає і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який є базовим та містить у собі підґрунтя для розвитку громадянського суспільства, залучення громадськості до вирішення проблем громади, хоча і потребує значних доопрацювань чи, хоча б, прийняття конкретизуючих нормативних актів. Так, ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає: “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 проблем 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” [2].

Разом з тим у Законі не визначено порядок їх проведення, делегуючи

це право місцевим громадам, цим самим обмежуючи права об'єднань громадян, політичних партій, окремих громадян тощо, особливо за умови пропорційної системи та переважного домінування однієї чи декількох партій на місцях, адже статут територіальної громади затверджується сесією міської чи обласної ради. Як показує практика, усі проаналізовані статuti та положення, що регламентують права територіальної громади на проведення громадських слухань, надають виключне право скликання громадських слухань міському голові та голові районної ради у місті, що знову ж таки є порушенням Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, оскільки право проведення громадських слухань закріплене за територіальною громадою, то право скликання громадських слухань належить також територіальній громаді і, в першу чергу, громадянам чи об'єднанням громадян.

Громадські слухання, на нашу думку, могли б 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 в 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” [2], тобто здійснювати громадський контроль. Та саме до такого виду контролю та відповідальності за власні дії не звикли муніципальні та державні органи.

Разом із тим в Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових досить ефективного механізму контролю за якістю управлінських послуг. Так, молодіжний центр політичних досліджень через діяльність проекту “Голос громадськості” має досвід роботи в м. Тернополі та Івано-Франківську щодо впровадження оцінки якості державних послуг. Цей досвід свідчить, що за рахунок упровадження цієї

діяльності:

- керівництво міста отримало змогу побачити стан справ з державними послугами та впливати на нього;

- населення отримало можливість впливати на якість державних послуг через публічні слухання та створення таких органів, як дорадчі ради з освіти;

- оприлюднення результатів оцінки та їх публічне обговорення значно активізували та зробили змістовним громадське життя в містах, підвищило спроможності недержавних громадських організацій до участі в міській політиці;

- у результаті діяльності проекту проведено багато конкретних заходів щодо покращання якості послуг: інформування громадян про умови отримання послуг та обов'язки конкретних посадових осіб, створення єдиних центрів розрахунків за послуги, покращання водопостачання, кадрові зміни в апараті;

- загалом якість державних послуг підвищилась, а необхідність оплачувати чиновникам цю якість з власної кишені для громадян зменшилась.

Досвід цього проекту може бути поширеним на інші регіони України та стати основою створення практики моніторингу та оцінки якості державних послуг, що значно зменшить можливості для корупційної поведінки в цій сфері [5].

У Кам'янці-Подільському на зборах, по своїй суті схожих на громадські слухання, розглядаються звіти дільничних міліціонерів, і за висновками слухань їх перебування на посаді підтверджується чи не підтверджується. На нашу думку, таке рішення громадських слухань є легітимним лише за умови, що міліція в Кам'янець-Подільському є муніципальною. У такому разі міська громада фактично виступає наймачем та за допомогою громади контролює якість одержаних послуг, що в ідеалі

ілюструє принцип громадського контролю [4].

Питання громадських слухань врегульоване в 15 з 25 обласних центрів. Причому дев'ять із них зробили це у статуті територіальних громад (Луцьк, Дніпропетровськ, Ужгород, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Кіровоград, Рівне, Херсон), у п'яти інших містах (Вінниця, Суми, Донецьк, Харків та Хмельницький) врегулювали це питання шляхом затвердження окремих положень про громадські слухання, що не зовсім відповідає вимогам ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Аналіз статутів і положень міст – обласних центрів України показує, що більшість таких документів значно ускладнюють реалізацію права на громадські слухання [3].

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 проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Причому деякі міста (наприклад, м. Суми) 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 його запровадити у статутах усіх територіальних громад. Більше того, дану норму необхідно зробити універсальною, тобто вона має поширюватися не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді.

Потребує доопрацювання і така норма, як порядок врахування рішень громадських слухань. Зазвичай, рішення громадських слухань розглядаються на засіданні виконавчого комітету міської чи обласної ради чи на сесійному засіданні відповідної ради.

Позитивним є те, що майже всі територіальні громади закріпили в статутах норму оприлюднення як результатів самих слухань, так і результатів їх розгляду владою. Радник Програми партнерства громад з питань місцевого самоврядування В. Прошко в посібнику із залучення громадян до місцевого самоврядування “Чути громаду” умовно класифікує громадські слухання на чотири типи: перший тип слухань несе до громади приблизно таке звернення: “Ми бачимо існування дуже серйозної проблеми, але, чесно кажучи, погано уявляємо собі, як підійти до її вирішення, тим більше, що ми відчуваємо, що ця проблема може бути вирішена тільки спільними зусиллями влади та громади. Ми хочемо розказати вам про серйозність становища, попросити вашої поради допомоги...” [4].

Другий тип, набагато складніший у проведенні – слухання готового проекту, такий, який з певними змінами і доповненнями чи без них обов'язково має бути прийнятий. Небезпека, на думку автора, тут полягає в тому, що проект на слуханнях можуть піддати нищівній критиці (аргументованій чи популістській), і тоді влада повинна буде йти "проти" думки громади.

Третій тип слухань – слухання щодо альтернатив – є, мабуть, найцікавішим і найбільш наближеним до класичного розуміння поняття “громадські слухання”. Поняття громадських слухань прийшло до нас з британсько-американської практики. Американці вважають свою судову систему найкращою і найдемократичнішою, отже, її прийоми вони перенесли і на політичне життя. Пригадаймо схему американських судових слухань: є дві сторони, між якими – дискусія. Сторонами можуть бути фізичні особи, юридичні особи, громадянин і держава тощо. Обидві сторони представляють докази своєї правоти, запрошують свідків і експертів, користуються

послугами фахівців-юристів. Після закінчення слухань – розгляду справи – колегія присяжних (яке є до цього часу пасивним свідком процесу) дає відповіді на запитання щодо вирішення справи. Ці відповіді базуються саме на переконаннях, що виникають у процесі слухань.

У цивільних чи незначних кримінальних справах колегія присяжних не скликається і рішення приймає сам суддя, який в ході слухань виступає нейтральною особою. На слуханнях присутні громадяни – публіка, яка, втім, не має жодного права втручатись у процес. Публічними або громадськими такі слухання називаються, перш за все, через те, що будь-який представник громади може спостерігати за тим, як вершиться правосуддя чи приймається важливе рішення.

“Четвертий тип слухань – слухання з ініціативи громадян – можуть бути неприємним сигналом для влади, ознакою того, що влада недостатньо відслідковує проблеми громади. У цьому випадку треба докласти значних зусиль для того, щоб погасити конфлікт. Ні в якому разі не слід намагатись уникнути проведення слухань, можливо, варто перехопити ініціативу і провести слухання, скликаючи їх самостійно, не чекаючи, доки громадяни використають досить ускладнену процедуру скликання слухань за власною ініціативою.

Процедура ж має бути ускладненою через те, що інший варіант слухань за ініціативою громадян – це слухання, які, насправді, ініціюються певною опозиційною політичною силою для досягнення власних політичних інтересів [2] .

На нашу думку, найбільш ефективним та найбільш дієвим є поєднання двох різновидів громадських слухань. Саме поєднання третього та четвертого виду громадських слухань дасть можливість не лише зініціювати громадськості розгляд питання, але й запропонувати альтернативні рішення. Адже часи, коли громада та громадяни були лише пасивними спостерігачами управлінських “вистав”, які обов’язково закінчувалися “бурхливими оплесками”, скінчилися. Звісно, значно легше обговорити з громадою вже

готовий проект, заздалегідь сформувавши лобістську підтримку, прийняти відповідне рішення. І навіть у випадку, коли громадськість протистоятиме прийняттю непопулярного рішення, що трапляється дуже рідко, зважаючи на рівень громадянської правосвідомості українських громад, влада врешті-решт, піде на прийняття непопулярного рішення, ніж дослухається до думки громади. Тоді виникає запитання: кому потрібні такі громадські слухання і чи буде таке рішення на користь громаді, адже відповідно до чинного законодавства саме територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій і повноважень, а отже, є споживачем муніципальних послуг, які їй надаються органами місцевого самоврядування. У даному випадку замість того, щоб отримати ефективний важіль громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на відповідній території, громада здебільшого цього права позбавлена.

Отже, саме на законодавчому рівні повинно бути закріплено, що ініціатором слухань має бути не лише міський голова та обласна, міська, районна в місті рада, постійні депутатські комісії, депутатські групи тощо, але, в першу чергу, це мають бути осередки політичних партій, громадських організацій, профспілкових комітетів та безпосередньо групи громадян за місцем проживання, саме ті, хто є споживачами муніципальних та управлінських послуг.

Необхідною, на нашу думку, є чітка класифікація управлінських послуг, що можуть бути винесені на громадські слухання. Варто встановити періодичність проведення таких слухань. Наприклад, якість послуг, що надаються теплогенеруючими комунальними компаніями, варто заслуховувати двічі на рік, на початку та в кінці опалювального сезону. Якість медичних, освітніх, соціальних послуг – за потреби, але не частіше одного разу на квартал. Адже занадто ретельний громадський контроль, як і його відсутність, призводитиме до зловживань як “надавача”, так і “споживача” послуг.

Принциповими є також вироблення механізму впровадження в життя пропозицій громадських слухань. Очевидно, що пропозиції та рекомендації громадських слухань, проведених з ініціативи громадських організацій, осередків політичних партій, профспілкових комітетів, груп громадян тощо мають бути оприлюднені в місцевих засобах масової інформації та розглянуті на засіданні виконавчого комітету чи сесійному засіданні ради залежно від того, до виключної компетенції якого органу належить питання, що виносилося на слухання.

Потребує також закріплення і сама форма проведення таких слухань, причому доцільно розробити механізм проведення таких слухань в декілька етапів. Перший етап – підготовчий, у рамках якого цільова група громадян матиме можливість у триденний термін, після подачі заяви про проведення громадського слухання, ознайомитися з процесом надання послуги, вивчити громадську думку тощо. Причому заради об'єктивності доцільно було б включити до складу цільової групи одного представника з місцевого осередку будь-якої політичної партії та громадської організації та одного представника органу, в якому проводитиме роботу група. Це дасть змогу уникнути звинувачення, так би мовити, в “заказовості” дій цільової групи. Другий етап – безпосередньо самі громадські слухання на яких заслуховується традиційний звіт як надавача послуг, так і цільової групи. Третій етап – оприлюднення рішення слухань та обов'язкий розгляд його на засіданні сесії відповідної ради.

Доцільно було б передбачити можливість звернення громадян до суду в разі зволікання посадовими особами з розглядом рішень громадських слухань, або можливість звернення до омбудсмена за захистом порушених прав. Можливість застосування інституту омбудсмена, як одного з елементів механізму громадського контролю за якістю управлінських послуг, буде розглянуто в наступних публікаціях.

Запровадження даної норми дасть реальну можливість громадянам впливати на якість послуг та прийняття рішень, також перешкоджатимуть

чиновникам проводити громадські слухання заради самих слухань, а їх рішення складати “в стіл”.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х.: ТОВ “Одісей”, 2005. – 48 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // CD NAU
3. *Лацуба М., Лотоцький О., Шумельда О.* Громадські слухання розробникам місцевих нормативних актів // Партнери: Щомісячний бюлетень.– 2006. – № 12 (88). – (груд.).
4. *Прошко В.* Чути громаду: Посіб. із залучення громадян до місцевого самоврядування (журнальний варіант) // Аспекти самоврядування: Часопис укр.-америк. програми партнерства громад. – 2003. – № 3 (19). – С. 2 – 4

***Latyshewa V.V.* Public hearings as the mechanism of the civil control over quality of administrative services.**

In the article are considered the public hearings as one of mechanisms of a civil society which can provide the control over quality of administrative services that are given by the government and local self-management.

Ключові слова: public hearings, types of public hearings, order of convocation, mechanisms of the civil control.

***Латышева В.В.* Общественные слушания как механизм общественного контроля за качеством управленческих услуг.**

Рассмотрены общественные слушания как один из механизмов гражданского общества, который способен обеспечить контроль качества управленческих услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: общественные слушания, виды общественных слушаний, порядок созыва, механизмы общественного контроля.