

МЕТОДИКА проведення громадських слухань у процесі добровільного об'єднання територіальних громад

В.М. ДРЕШПАК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: profi1@ua.fm

A method of leadthrough of the public hearings in the process of voluntary association of territorial communities

V. M. DRESHPAK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
academy of public administration, office of the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: profi1@ua.fm

Вступні зауваження.

Громадське обговорення питань, пов'язаних з добровільним об'єднанням територіальних громад може проходити у формі загальних зборів громадян або громадських слухань. Зокрема, передбачено проведення громадського обговорення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад, проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлених спільною робочою групою.

Громадські слухання відносять до групових методів публічних консультацій, завдяки яким у процесі комунікації між органами публічного управління та громадянами (зацікавленими сторонами) обидві сторони стають поінформованими про різні перспективи та пропозиції щодо певного управлінського рішення і які надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що їх ухвалюють органи влади. Цей процес також можна розглядати як діалог між різними зацікавленими сторонами, спрямований на отримання необхідної інформації, оцінку наявних варіантів рішень і наслідків впровадження кожного з них, забезпечення об'єктивної зваженої перспективи для кожної зацікавленої сторони. При цьому публічні консультації не замінюють сам процес вироблення та ухвалення рішень.

Громадські слухання є правом тери-

торіальної громади 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. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Різними науково-консультативними, громадськими та іншими організаціями запропоновано кілька різних проектів модельних положень про громадські слухання, на основі яких орган місцевого самоврядування може розробити власний порядок організації громадських слухань. У багатьох територіальних громадах такі порядки (положення) затверджені та успішно застосовуються на практиці.

Проведення громадських слухань у процесі об'єднання територіальних громад є засобом:

- підвищення рівня обізнаності громадян щодо процесу об'єднання територіальних громад, сприяння обміну думками, поглядами, інформацією;
- залучення більшої кількості громадян до розгляду питання про

© В.М. Дрешпак, 2015

об'єднання територіальних громад;
- залучення всіх зацікавлених сторін до вироблення та впровадження необхідних рішень;

- оцінювання ступеня потенційної підтримки громадськістю розроблених пропозицій та проектів рішень;

- отримання пропозицій щодо дискусійних і складних аспектів розроблених проектів рішень, які зачіпають інтереси громадян, збирання інформації, потрібної для доопрацювання проектів рішень;

- підтвердження підтримки або неприйняття громадянами пропонованого рішення.

Основні складові підготовки громадських слухань з питань добровільного об'єднання територіальних громад.

Ініціатива щодо проведення громадських слухань може виходити від:

- членів територіальної громади (у цьому випадку у положенні має бути визначена певна кількість членів територіальної громади, звернення яких достатньо для ініціювання громадських слухань, наприклад: 10 від громади чисельністю до 10 тис. осіб, 20 – від громади від 10 до 20 тис. осіб тощо);

- громадських об'єднань, благодійних організацій, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення, що поширюють свою діяльність на територію міста (села, селища) (також встановлюється кількість таких організацій-ініціаторів, наприклад, не менше трьох);

- юридичних осіб приватного права чи фізичних осіб – підприємців (встановлюється кількість і таких ініціаторів, наприклад, не менше п'яти);

- міського (селищного, сільського) голови, місцевої ради, певної кількості депутатів місцевої ради (наприклад, не менше 1/5 загального складу ради), виконавчих органів ради.

Громадські слухання, ініціатором проведення яких виступає міський (селищний, сільський) голова чи виконавчий комітет ради, оголошуються безпосередньо шляхом видання розпорядження або прийняття відповідного рішення. Повідомлення про ініціативу щодо проведення громадських слухань від інших

суб'єктів ініціювання громадських слухань вноситься на ім'я голови у вигляді письмового звернення, оформленого відповідно до вимог, передбачених Законом України «Про звернення громадян». У цьому зверненні мають бути зазначені:

1) предмет громадських слухань (проблема, питання, проект рішення та інше), що пропонується до розгляду;

2) прізвища та/або посади осіб, яких варто запросити на громадські слухання (якщо вони відомі);

3) дата, час та місце запланованих громадських слухань;

4) прізвище, ім'я, по батькові та контакти особи, уповноваженої представляти ініціатора;

5) список і контакти осіб, які могли б увійти до складу організаційного комітету (робочої групи) з підготовки громадських слухань, якщо є необхідність його створення (не більше п'яти).

У разі відповідності поданої ініціативи встановленим вимогам міський (селищний, сільський) голова видає розпорядження про заходи з підготовки громадських слухань. У цьому розпорядженні зазвичай викладаються такі питання:

1) предмет громадських слухань;

2) дата, час, місце їх проведення;

3) ініціатор громадських слухань;

4) посадові особи органів місцевого самоврядування, відповідальні за своєчасну і якісну підготовку громадських слухань;

5) особи, що запрошуються на слухання;

6) заходи з підготовки слухань та календарний план їх виконання;

7) створення в разі необхідності організаційного комітету (робочої групи) з підготовки слухань;

8) створення в разі необхідності експертних груп.

Розпорядження про заходи з підготовки громадських слухань оприлюднюється в порядку, передбаченому законодавством.

Підготовка громадських слухань має здійснюватися організаційним комітетом (робочою групою), до якої входять уповноважені посадові особи, депутати місцевої ради та ініціатори громадських

слухань. Організаційний комітет (робоча група) відповідає за складання проектів підсумкових документів громадських слухань (пропозицій, висновків, рекомендацій, звернень тощо) і за підготовку матеріалів, що надаються учасникам громадських слухань перед їх початком, а також забезпечує підготовку проектів порядку денного та регламенту громадських слухань.

Організаційний комітет (робоча група) зобов'язаний організувати підготовку громадських слухань таким чином, щоб вони відбулися в час, дату і місці, запропоновані ініціаторами громадських слухань, або в іншу дату або час, узгоджені з особою, уповноваженою представляти ініціатора громадських слухань.

Громадські слухання проводяться, як правило, у неробочий день або неробочий час у достатньому за кількістю місць приміщенні, розташованому на території відповідної частини міста (села, селища). Як виняток, громадські слухання можуть проводитися й на відповідно обладнаному відкритому майданчику за умови належних погодних умов та можливостей здійснення обліку учасників слухань.

Участь у громадських слуханнях обов'язкова для їх ініціаторів, авторів проектів документів (актів), які виносяться на громадські слухання. Відтак для обговорення питань об'єднання територіальних громад винятково важливою є присутність членів територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що ініціюють об'єднання. Доцільно запросити компетентних представників відповідних органів виконавчої влади, експертів – науковців, громадських активістів. Також за рекомендацією організаційного комітету (робочої групи) розпорядженням голови можуть бути утворені експертні групи з числа авторитетних і компетентних представників територіальної громади та запрошених фахівців для підготовки експертного висновку з питань, які виносяться на громадські слухання, що має бути представлений на громадських слуханнях. Проте, відсутність зазначених осіб на громадських слуханнях не може бути підставою для перенесення слухань чи

визнання їх такими, що не відбулися.

Члени територіальної громади мають бути поінформовані, коли та де відбудуться громадські слухання, а також де, в які дні та години вони можуть ознайомитися з матеріалами, підготовленими ініціатором проведення громадських слухань до їх початку. Інформаційні повідомлення про організацію та проведення громадських слухань та відповідні матеріали обов'язково розміщуються на офіційному веб-сайті та в офіційному друкованому виданні ради, комунальних ЗМІ. Також вони можуть поширюватися в будь-яких інших ЗМІ, соціальних медіа, соціальних мережах, усіма доступними способами з метою ознайомлення з ними якомога більшої кількості членів громади. До слухань доцільно підготувати необхідні демонстраційні та роздаткові матеріали, з якими учасники громадських слухань зможуть знайомитися безпосередньо перед початком та у ході обговорення.

Основні складові проведення громадських слухань з питань добровільного об'єднання територіальних громад.

За характером громадські слухання є відкритим заходом. Кожен може взяти участь у громадських слуханнях та виступити на громадських слуханнях в порядку, встановленому відповідним положенням. При цьому право голосу на громадських слуханнях мають тільки повнолітні члени громади, що зареєстровані в межах міста (села, селища). Підготовка та проведення громадських слухань можуть висвітлюватися ЗМІ, доступ журналістів на такі заходи не може обмежуватися.

Реєстрація учасників громадських слухань проводиться до початку громадських слухань. Незареєстровані особи не можуть брати участі у слуханнях. Для реєстрації особам необхідно пред'явити паспорт громадянина України або інший документ, що посвідчує особу. У списку учасників громадських слухань зазначаються прізвища, імена, по батькові учасників, дата їх народження, місце реєстрації, місце роботи або рід занять, ставляться підписи зареєстрованих.

Порядок ведення громадських слу-

хань має бути розроблений заздалегідь. Розпочинає громадські слухання голова (або уповноважена особа) організаційного комітету (робочої групи), а якщо він не створювався – уповноважена особа ініціатора громадських слухань.

Далі відбувається обрання головуєчого на громадських слуханнях, секретаря та членів лічильної комісії. Ці особи обираються з числа учасників громадських слухань відносно більшістю голосів присутніх членів територіальної громади з правом голосу.

Головуючим, секретарем та членами лічильної комісії не можуть бути обрані депутати ради, посадові та службові особи місцевого самоврядування, працівники комунальних підприємств, установ, організацій; членами лічильної комісії також не можуть бути голова та секретар громадських слухань.

Головуючий веде слухання, стежить за дотриманням на них порядку, підписує протокол громадських слухань. Якщо головуючий зловживає своїми правами, то учасники громадських слухань більшістю голосів можуть висловити йому недовіру й обрати нового.

Слід зауважити, що під час визначення кандидатури головуєчого на громадських слуханнях слід віддати перевагу досвідченій та авторитетній особі, яка зможе провести цей захід з урахуванням можливих конфліктних ситуацій.

Секретар громадських слухань веде, підписує та передає до місцевої ради протокол громадських слухань у порядку, передбаченому в положенні про громадські слухання. Лічильна комісія встановлює присутність учасників громадських слухань, кількість осіб, що наділені правом голосу, підраховує голоси під час голосування, а також розглядає звернення, пов'язані з порушенням порядку голосування чи іншими перешкодами в голосуванні, здійснює контроль за використанням мандатів для голосування.

На початку громадських слухань шляхом голосування затверджуються порядок денний та регламент проведення громадських слухань. Регламентом визначається час, відведений для звітів, доповідей (співдоповідей), виступів, запитань і відповідей тощо. Регламент

слухань має обов'язково передбачати:

- доповіді ініціатора (представника ініціатора) громадських слухань, запрошених депутатів чи посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо предмета громадських слухань;

- виступи представників організаційного комітету (робочої групи) та експертних груп (якщо вони створені), залучених фахівців;

- час для запитань і виступів учасників громадських слухань, а також для обговорення та прийняття рішення громадських слухань.

При цьому слід враховувати, що кожен учасник громадських слухань має право подати пропозиції, висловити зауваження, поставити запитання усно чи письмово. На вимогу учасника громадських слухань, який подає пропозицію, вона має бути поставлена на голосування. Усі пропозиції, зауваження і запитання заносяться (додаються) до протоколу.

Під час проведення громадських слухань необхідно забезпечити ведення аудіо (відео) запису слухань, що допоможе потім під час оформлення протоколу. Необхідно забезпечити охорону й порядок під час проведення громадських слухань, що зазвичай здійснюється співробітниками міліції та/або добровільними громадськими формуваннями з охорони громадського порядку. Також необхідно передбачити наявність сил і засобів для надання першої медичної допомоги. У приміщенні, де проводяться слухання, мають бути забезпечені нормальний температурний режим і вентиляція.

Оформлення результатів громадських слухань з питань добровільного об'єднання територіальних громад.

За результатами обговорення предмета громадських слухань простою більшістю голосів учасників з правом голосу ухвалюється рішення громадських слухань, про що зазначається в протоколі. У ході громадських слухань складається протокол, який підписується головуєчим і секретарем громадських слухань не пізніше трьох днів після їх проведення та негайно передається (надсилається) місце-

вій раді разом із супровідним листом.

У протоколі громадських слухань необхідно зазначити:

- дату, час і місце проведення громадських слухань;
- предмет громадських слухань;
- кількість їх учасників загалом і кількість тих, що мали право голосу;
- виклад перебігу слухань;
- пропозиції, що були висловлені в ході слухань;
- результати голосування;
- рішення громадських слухань.

До протоколу додаються списки реєстрації учасників громадських слухань, а також запитання, звернення та пропозиції, подані головному під час проведення громадських слухань їх учасниками в письмовій формі.

Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи по кожній поданій пропозиції мають прийняти одне з таких рішень:

- врахувати пропозицію – у такому випадку зазначаються конкретні заходи для її реалізації, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи;
- відхилити пропозицію – у такому випадку зазначаються причини цього рішення;
- частково врахувати пропозицію – у такому випадку зазначаються і причини цього рішення, і заходи для реалізації частини врахованої пропозиції, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи.

Рекомендації та зауваження.

Громадські слухання, пов'язані з питаннями добровільного об'єднання територіальних громад є надзвичайно конфліктогенними, оскільки стосуються перспективи здійснення складних, іноді

кардинальних змін в організації функціонування міст, селищ, сіл, усталених моделей життя громадян. Саме тому такі громадські слухання мають готуватися та проводитися особливо ретельно.

Представникам органів публічної влади під час таких заходів слід звернути особливу увагу на добір та методи донесення необхідних аргументів щодо пропонуваного рішення. При цьому слід уважно вислуховувати й альтернативні точки зору, виявляти повагу до опонентів, але й утримуватися від роздачі необґрунтованих обіцянок, спроб «задобрити» аудиторію.

Представники територіальної громади мають бути готовими до обговорення пропонуваного проекту рішення (пропозиції), заздалегідь отримати інформацію про суть і деталі проекту (пропозиції), а також можливі наслідки прийняття або ж відхилення цього проекту. Представників територіальної громади необхідно зорієнтувати не на короткострокові цілі чи результати, а на довготривалі ефекти від перспективного об'єднання територіальних громад. У разі категоричного несприйняття певними представниками територіальної громади пропонуваного проекту слід залучити їх до участі у розробці та обґрунтуванні альтернативних пропозицій. Якщо заздалегідь відомо, що певна велика група жителів має спільну думку з питання, винесеного на слухання, доцільно попередньо запропонувати їй обрати одного чи двох представників для викладення позиції групи та запитань – це зекономить час та сприятиме більш конструктивній дискусії. Про наявність таких позицій доцільно також попередньо повідомити запрошених і експертів для підготовки контраргументів або ж змін у проекті рішення.

Дрешпак Валерій Михайлович – доктор наук з державного управління, доцент Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: profi1@ua.fm

Dreshpak Valerij Mykhaylovych – doctor of public administration, associate professor Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: profi1@ua.fm