

УДК 32.019.52

А. А. КОВАЛЕНКО

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ТА ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ*

Проаналізовано положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та окремі статuti територіальних громад щодо можливості використання таких інструментів громадського контролю, як загальні збори та громадські слухання. Вказано на необхідність чіткого нормативно-правового закріплення положень про їх ініціаторів, процедуру проведення та реалізації прийнятих рішень.

Ключові слова: загальні збори, громадські слухання, громадський контроль, місцеве самоврядування, статут.

Коваленко А.А. Общие сборы и общественные слушания как инструмент гражданского контроля на местном уровне

Проанализированы положения Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» и отдельные уставы территориальных общин относительно возможности использования таких инструментов гражданского контроля, как общее собрание и общественные слушания. Указано на необходимость четкого нормативно-правового закрепления положений об их инициаторах, процедуре проведения и реализации принятых решений.

Ключевые слова: общие собрания, общественные слушания, гражданский контроль, местное самоуправление, статут.

Kovalenko Anatolij. General meetings and public hearings as instrument of civic control on local level

The author analyses the Act of Ukraine "On local government in Ukraine" and certain statutes of territorial community with special focus on the usage such instruments of civil control as general meetings and public hearings. The necessity of clear legal regulation on initiators, procedure of conducting and realization of adopted decisions is underlined.

Key words: general meeting, public hearings, civic control, local government, statute.

© КОВАЛЕНКО Анатолій Андрійович – доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

* Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Громадський контроль діяльності органів публічної влади» в межах державної цільової програми «Громадянське суспільство, особа, держава: національний досвід та потенціал взаємодії»

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ визначено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб (ст. 4) та міститься лише перелік форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування та механізмів контролю членів територіальних громад за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Зокрема, Законом передбачено такі форми участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем та інструменти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, як місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. Інші форми контролю можуть реалізуватися за допомогою органів самоорганізації населення.

Конкретних вимог щодо реалізації перелічених вище форм Закон не встановлює, відсилаючи до статутів територіальних громад. Зокрема, у ньому немає відповіді на питання щодо того, хто може виступати ініціатором загальних зборів, місцевих ініціатив, громадських слухань; які питання можуть вирішуватися; як приймаються рішення та як вони враховуються відповідними органами місцевого самоврядування. Внаслідок цього територіальні громади, у яких немає статуту, позбавлені можливості скористатися такими можливостями контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Більше того, навіть наявність статуту не гарантує закріплення механізму реалізації таких прав мешканців. Вважаємо за доцільне зупинитися на двох основних інструментах громадського контролю на місцевому рівні – загальні збори та громадські слухання.

Згідно зі статутом низки міст загальні збори громадян за місцем проживання можуть бути скликані лише міським головою, а у спеціальній літературі² навіть зазначається, що збори можуть скликати міський голова, виконком чи орган самоорганізації населення. Однак Закон України «Про місцеве самоврядування» не містить жодних обмежень щодо ініціаторів таких зборів, тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами. Вважаємо, що така форма залучення громадян і здійснення ними контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування повинна бути доступна навіть невеликій групі громадян, які мають виборчі права і проживають у територіальній громаді. Тому в статутах територіальних громад варто закріпити положення, за яких, крім ініціативних груп громадян, суб'єктами права ініціювання зборів можуть виступати також депутати й посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, місцеві осередки політичних партій або громадських організацій.

Ст. 11 Статуту територіальної громади міста Києва³ визначає досить широкий перелік ініціаторів загальних зборів жителів за місцем проживання, до якого входять: Київський міський голова, Київська міська рада, районні у місті Києві ради, їх виконавчі органи, органи самоорганізації населення, депутати Верховної Ради України, обрані у відповідних мажоритарних виборчих округах, депутати Київської міської ради та районних у місті Києві рад, ініціативні групи членів територіальної громади міста Києва. При цьому мінімальна кількість членів ініціативної групи не визначена, хоча зазначено, що рішення загальних зборів членів територіальної громади міста Києва, яке прийняте більш ніж 100 учасниками таких зборів, вважається обов'язковим до розгляду на сесії районної у місті Києві ради, а більше ніж 1000 учасниками таких зборів – на сесії Київської міської ради.

Аналіз статутів територіальних громад свідчить, що деякі громади віддають перевагу:

1. Абсолютному показнику. Так, у Рівному загальні збори мешканців міста скликаються на вимогу не менше як тисячі громадян—членів міської територіальної громади з правом голосу, а у випадках, коли йдеться про питання загальноміського значення – посадовими особами місцевого самоврядування, визначеними міським головою або Рівненською міською радою. Загальні збори громадян можуть також скликатися за власною ініціативою міського голови, органів самоорганізації населення, депутатів Рівненської міської ради відповідного виборчого округу та виконавчого комітету. Однак цей Статут⁴ не містить норм щодо подальшої долі рішень, прийнятих на загальних зборах.

2. Відносному показнику. У Львові ст. 19 Статуту надає право скликати загальні збори громадян не менше ніж 10% жителів внутрішньоміського територіального утворення міста, а також органам самоорганізації населення, міському голові, міській раді. На них рішення приймаються не менше ніж 2/3 голосів присутніх і підписуються головою та секретарем загальних зборів громадян. Рішення зборів є обов'язковим для відповідних органів самоорганізації населення та враховуються органами і посадовими особами міського самоврядування (ст. 21).

У Харкові ініціаторами проведення загальних зборів громадян за місцем проживання можуть бути не менш як 1/3 (третина) від: загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні; депутатів відповідної ради; членів постійної комісії; депутатської групи (фракції)⁵. Збори також можуть скликатися міським головою, головою відповідної районної в місті ради, виконавчим комітетом міської ради, районної в місті ради. Рішення, прийняті загальними зборами більшістю голосів, зафіксовані в протоколі чи в окремих документах, розглядають відповідний голова, виконавчий комітет або, за необхідності, направляють відповідним органам і посадовим особам місцевого самоврядування для розгляду та врахування у їх діяльності. Якщо орган чи посадова особа місцевого самоврядування вважають неможливим врахувати рішення зборів, про це має бути подана вмотивована відповідь на ім'я відповідного голови, копія якої направляється представнику ініціатора проведення загальних зборів.

Ще однією з форм реалізації членами територіальної громади своїх прав щодо здійснення нагляду за діяльністю обраних нею органів і посадових осіб місцевого самоврядування, є громадські слухання. Згідно зі ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» досить дієвим інструментом громадського контролю на місцевому рівні є громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, які проводяться не рідше одного разу на рік, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. При цьому пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Прикладом обмеження права членів територіальної громади на громадські слухання є Статут територіальної громади Києва. Ст. 13 лише в загальних рисах регламентує порядок проведення громадських слухань, які 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. Пропозиції за результатами громадських слу-

хань вважаються внесеними, якщо за них проголосувало більше половини учасників відповідних громадських слухань. Однак статут не містить згадки про ініціаторів та порядок організації громадських слухань. Частково відповідь на ці питання знаходиться у Розпорядженні Київської міської державної адміністрації «Про проведення у м. Києві загальноміських громадських слухань»⁶. Пунктом 1 організаторами визначено головні управління, управління, відділи та служби виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), які безпосередньо пов'язані з формуванням та реалізацією політики у визначеній сфері діяльності або виступають головними розробниками нормативно-правових актів, районні у м. Києві державні адміністрації. Іншими словами, право ініціювання громадських слухань надано лише місцевому самоврядуванню та органу виконавчої влади, а не територіальній громаді Києва.

Досить детально порядок проведення громадських слухань визначено у додатку до Статуту територіальної громади Харкова – Положенні «Про громадські слухання в місті Харкові». Зокрема, ініціаторами визначено: ініціативну групу в кількості не менше 20 осіб, обрану на зборах, на яких присутні не менше 50 членів громади; 1/3 (третина) депутатів загального складу ради; міський голова (голова районної в місті ради); виконавчий комітет міської чи районної в місті ради. За результатами обговорення питань, винесених на громадські слухання, простою більшістю голосів від числа зареєстрованих на громадських слуханнях осіб ухвалюються підсумкові документи – відповідні пропозиції та питання.

Потім запитання, пропозиції, висловлені під час громадських слухань, зафіксовані в протоколі чи в окремих підсумкових документах громадських слухань, розглядають, відповідно, міський голова чи голова відповідної районної в місті ради, відповідні виконавчі комітети або за необхідності направляють до відповідних органів і посадовим особам місцевого самоврядування для обов'язкового розгляду та належного реагування. Крім того, за необхідності, міський голова, голова районної в місті ради, відповідний виконавчий комітет міської або районної в місті ради вносять рішення громадських слухань на чергове пленарне засідання відповідної ради, на найближче засідання відповідного виконавчого комітету або інших органів, яким вони адресовані, за обов'язкової участі уповноважених ініціаторами проведення громадських слухань або учасниками слухань осіб.

За підсумками загальноміських громадських слухань секретар міської ради складає план реалізації пропозицій та готує в порядку, передбаченому регламентом виконавчого комітету міської ради, проект відповідного розпорядження міського голови. У проекті розпорядження зазначаються заходи щодо реалізації пропозицій. Проект розпорядження про затвердження плану реалізації пропозицій передається секретарем міської ради міському голові не пізніше ніж через 14 днів після проведення слухань. За підсумками районних громадських слухань посадова особа чи виконавчий орган, уповноважений головою відповідної районної в місті ради, складає план реалізації пропозицій та готує в порядку, передбаченому регламентом виконавчого комітету ради, проект відповідного розпорядження голови. У проекті розпорядження зазначаються заходи щодо реалізації пропозицій. Проект розпорядження про затвердження плану реалізації пропозицій передається уповноваженою особою чи органом голові районної в місті ради не пізніше ніж через 7 днів після проведення слухань.

Згідно зі Статутом територіальної громади міста Львова⁷ громадські слухання проводяться з ініціативи міської ради або її постійних комісій, виконавчих органів

міської ради, органів самоорганізації населення (ст. 28). Більше того, якщо протягом року вказані органи та посадові особи не скликали громадських слухань, то такий обов'язок покладається на міського голову. Пропозиції за результатами громадських слухань вважаються внесеними, якщо за них проголосувала більшість жителів міста, що брала в них участь (ст. 30).

У Рівному проведення громадських слухань можуть ініціювати: міський голова; міська рада або її виконавчий комітет; не менш як тисяча громадян – членів міської територіальної громади з правом голосу, які підписують відповідне колективне звернення (ст. 21 Статуту). Громадські слухання повинні відбутися протягом одного місяця з моменту подання до міської ради колективного звернення громадян або прийняття відповідного рішення органами місцевого самоврядування, якщо ініціатори не пропонують більш пізній термін їх проведення.

Пропозиції, які за результатами громадських слухань підписують не менше як сто членів міської територіальної громади та які протягом трьох днів після оприлюднення матеріалів слухань вносяться до міської ради, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Підлягають розгляду також пропозиції, що вносяться під час проведення слухань тими їх учасниками, які були делеговані не менш як двомастами членів територіальної громади з правом голосу. Питання про розгляд пропозицій, внесених учасниками, делегованими не менш як тисячею громадян, підлягають внесенню до проекту порядку денного чергової сесії Рівненської міської ради.

Слід зазначити, що, окрім визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» форм контролю громадян за діяльністю органів місцевого самоврядування, статuti територіальних громад містять інші різновиди.

Статут територіальної громади Рівного містить ще таку форму безпосередньої участі мешканців у місцевому самоврядуванні, як громадські експертизи, яка може здійснюватися відповідно до рішення органів місцевого самоврядування, а також за власною ініціативою члени міської територіальної громади можуть брати участь у здійсненні громадської експертизи тих чи інших проєктів, що плануються або відбуваються на території міста і стосуються життєдіяльності та інших аспектів розвитку міської територіальної громади (ст. 17). Висновки, отримані під час здійснення громадських експертиз, враховуються в роботі органів місцевого самоврядування або використовуються при здійсненні інших форм місцевого самоврядування, передбачених цим Статутом.

Отже, через відсутність належного правового закріплення у статутах територіальних громад загальні збори та громадські слухання на сьогодні не спроможні виконувати роль ефективного інструменту громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Для виправлення ситуації слід розробити Модульний статут територіальної громади, який до певної міри уніфікував би реалізацію визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» форм участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем. Щодо чинних статутів, то вони повинні бути доповнені положеннями, що конкретизують механізми участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні.

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 // Голос України. – 1997. – 12 червня. 2. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»: науково-практичний коментар / [ред. кол.: В.Ф.Опришко (голова), М.Ф.Верменчук, В.В.Медведчук та ін.]. – К.: Ін-т зак-ва Верх. Ради України, 1999. – С. 31. 3. Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням

Київської міської ради № 371/1805 від 28.03.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=1706>. 4. *Статут* Рівненської міської територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.doc>. 5. *Статут* територіальної громади міста Харкова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.html>. 6. *Розпорядження* Київської міської державної адміністрації «Про проведення у м. Києві загальноміських громадських слухань» №995 від 03.07.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/frpart16/idx16502.htm>. 7. *Ухвала* Львівської міської ради «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Львова» № 1649 від 28.03.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lvivrada.gov.ua/miskarada/statut>.

УДК 321.01

Т. П. ФЕДОРЧАК

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ І ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ В ЦСЕ У ПРАЦЯХ ВЧЕНИХ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Проаналізовано наукові дослідження теоретичних аспектів формування політичної трансформації та демократизації в ЦСЕ, здійснені вченими Російської Федерації. Доведено, що вони досить плідно ведуть цілеспрямовані дослідження системних політичних змін у країнах Центрально-Східної Європи. Їх концептуальні конструкції, методологічні підходи й узагальнення є певним внеском у розвиток сучасної політичної науки.

Ключові слова: Центрально-Східна Європа, трансформація, демократизація, революції.

Федорчак Т.П. Теоретические аспекты формирования политической трансформации и демократизации в ЦВЕ в работах ученых Российской Федерации

Проанализированы научные исследования теоретических аспектов формирования политической трансформации и демократизации в ЦВЕ, осуществленные учеными Российской Федерации. Доказано, что они достаточно плодотворно ведут целенаправленные исследования системных политических изменений в странах Центрально-Восточной Европы. Их концептуальные конструкции, методологические подходы и обобщения являются определенным вкладом в развитие современной политической науки.

Ключевые слова: Центрально-Восточная Европа, трансформация, демократизация, революции.

Scientific researches of theoretical aspects of forming of political transformation and democratization are analysed in CEE, carried out the scientists of Russian Federation. It is well proven that they sufficiently fruitful purposeful researches of system political changes conduct in the countries of Central-East Europe. Their conceptual constructions, methodological approaches and generalizations, are a certain contribution to development of modern political science.

Key words: Central-East Europe, transformation, democratization, revolutions.

© Федорчак Тетяна Петрівна – доктор політичних наук, професор кафедри історії та політології Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (м. Івано-Франківськ)