

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ В УКРАЇНІ

**ІВАНОВ Руслан Олексійович - аспірант Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України**

ORCID: 0009-0005-8357-3721

УДК 342(477)

DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.1.26>

У статті автор здійснив дослідження системи законодавства про громадські слухання в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. Актуальність питання дослідження системи законодавства про громадські слухання в Україні в умовах євроінтеграції України не може бути переоцінена, оскільки приведення у відповідність українського законодавства вимагає усунення неточностей, невідповідностей та інших негативних характеристик, які можна застосувати як до законодавства про місцеве самоврядування. Точність і недвозначність муніципально-правових норм є гарантією реалізації прав громад на місцеве самоврядування.

Сучасна система законодавчих актів про громадські слухання викликає певні застереження з боку науковців, що проявляється в багатьох наукових працях. Основний фокус уваги дослідників становлять саме ті норми, які не узгоджуються між собою, або ж взагалі відсутні за умови їх обов'язковості їх прийняття.

Саме на забезпечення вирішення проблемних питань щодо застосування норм законодавства України про громадські слухання і є сфокусована ця робота, кінцевим результатом чого видається за доцільне сформулювати конкретні пропозиції щодо вдосконалення досліджуваного законодавства.

Ключові слова: суб'єкти, громадські слухання, місцеве самоврядування, акти законодавства.

Постановка проблеми

Форми безпосередньої демократії на місцевому рівні є важливим інструментом участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Без них видається неможливою повноцінна реалізація конституційного права громадян на місцеве самоврядування. Громадські слухання є однією з найбільш дієвих форм безпосередньої демократії, використання якої оптимально допустиме в сучасних умовах місцевого самоврядування і на рівні сільської, і на рівні селищної, і на рівні міської громад.

Однак законодавче закріплення цієї форми здійснення місцевого самоврядування є недосконалим з огляду на декілька аспектів. І питання не лише в тому, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає існування окремого закону про громадські слухання, а головне – у не зовсім обґрунтованому підході до регулювання цих правовідносин, відповідно до якого «порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади». Звідси випливає, що кожна громада самостійно регулює ці важливі питання через свій статут, змістове наповнення (тобто базові принципи та процедурні питання) якого в цій частині не впливає з норм законодавчих актів.

Тому, на нашу думку, виникає проблема дослідження системи законодавчих актів, що регулюють питання організації та проведення громадських слухань в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти правового регулювання громадських слухань в Україні стали предметом наукових пошуків багатьох українських науковців. Серед них можна виділити наступних науковців: М.Д. Городок., Я.В. Журавель, В.В. Кравченко, А.В. Карташов, О.О. Радченко, В.Ю. Стасюк, С.А. Пінчук та ін.

Формулювання цілей

Мета статті – розглянути та проаналізувати правове регулювання суб'єктів ініціювання громадських слухань в Україні. З огляду на порушену в науковій роботі проблематику, нами були поставлені наступні завдання: 1) окреслити акти законодавства про громадські слухання в Україні; 2) виявити основні проблеми правового забезпечення громадських слухань в Україні.

Виклад основного матеріалу

Основний Закон України не має жодної згадки про громадські слухання. Тож правове регулювання відносин щодо організації та проведення громадських слухань розпочинається з норм статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де, по-перше, подано визначення поняття «громадські слухання», по-друге, зазначено про їх періодичність (проводяться не рідше одного разу на рік), по-третє, вказано про обов'язковий характер розгляду органами місцевого самоврядування пропозицій, які вносяться за результатами громадських слухань, і, насамкінець, про те, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [1, ст.13].

Відзначимо перший аспект такого правового регулювання – лише громадські слухання як форма місцевої безпосередньої демократії регулюється статутом територіальних громад, адже:

- питання організації та проведення виборів та референдумів мають регулюватися окремими законами;
- питання загальних зборів громадян визначається законом та статутом територіальної громади;
- питання здійснення місцевих ініціатив визначається представницьким органом

місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2].

Другим аспектом є те, що остання частина статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає єдиний акт місцевого законодавства про громадські слухання – статут територіальної громади. Однак детальний аналіз багатьох актів місцевої правотворчості дозволяє констатувати, що наразі переважна більшість місцевих громад регулює це питання не окремим розділом свого статуту, а окремим положенням про громадські слухання (наприклад положення про порядок проведення громадських слухань у місті Києві [3], положення про громадські слухання в Олександрівській ОТГ [4], Положення про громадські слухання на території Хирівської територіальної громади [5] і багато інших).

Подібні акти законодавства про громадські слухання можна вважати такими, що не є належними і не зовсім відповідають вимогам профільного закону. Це спричинює необхідність або приведення актів муніципальної правотворчості у відповідність до букви закону, або ж внесення змін до закону, якими б передбачалася можливість територіальних громад приймати окремі акти про громадські слухання. Такий стан речей у контексті євроінтеграційних процесів значно сприяв би узгодженості нашого законодавства.

У цьому контексті варто додати, що система законодавства про громадські слухання доповнюється ще й актами Кабінету Міністрів України. Так, розпорядженням КМУ від 13 грудня 2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» визначається механізм проведення громадських слухань у процесі громадського обговорення планованої діяльності, яка підлягає оцінці впливу на довкілля [6]. Існують й інші акти уряду, такі як Постанова КМУ від 25 травня 2011 р. N 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проєктів містобудівної документації на місцевому рівні», якою визначається механізм проведення громадських слухань щодо

проектів містобудівної документації на місцевому рівні: комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів, а також детальних планів територій у межах та за межами населених пунктів [7].

Наявність у системі законодавства зазначених урядових актів не зовсім узгоджується з нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Більше того, окремої уваги заслуговують деякі урядові акти, що регулюють порядок проведення громадських слухань, предметом розгляду яких є питання не місцевого самоврядування. Зокрема, досі залишається чинною Постанова КМУ від 18 липня 1998 р. № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки», яка регламентує порядок розгляду проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, проектів будівництва нових, розширення та зняття з експлуатації ядерних установок, а також матеріалів з обґрунтування безпеки продовження терміну їх експлуатації, спорудження та виведення з експлуатації підприємств з видобутку і переробки уранових руд та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами [8].

Третім аспектом розгляду питання правового забезпечення організації та проведення громадських слухань є необхідність закріплення на законодавчому рівні особливостей їх проведення в умовах особливих періодів (зокрема, в умовах дії правового режиму воєнного стану).

У цьому контексті варто відмітити той факт, що громади у своїх статутах практично не відобразили особливості проведення громадських слухань в умовах воєнного стану. Натомість Кабінет Міністрів України вніс зміни до Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Відповідний проект постанови схвалений на засіданні Уряду 21 жовтня 2022 року. Він передбачає проведення громадських слухань проектів детальних планів територій в умовах воєнного стану, надзвичайного стану та інших обмежень у режимі відеоконференцій [9].

Варто додати, що у п. 11¹ Розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюється за органами місцевого самоврядування право проводити пленарні засідання місцевих рад, засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій у режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційне засідання), крім питань, що потребують таємного голосування [1]. Однак жодного слова за проведення саме громадських слухань у цьому пункті немає.

Висновки

Отже, підсумовуючи зазначене можна констатувати важливі висновки щодо системи законодавства про громадські слухання:

1. Відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування порядок організації громадських слухань регулюються саме статутами територіальних громад (стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

2. Наразі переважна більшість місцевих громад регулює це питання не окремим розділом свого статуту, а окремим положенням про громадські слухання (наприклад, положення про порядок проведення громадських слухань у місті Києві, положення про громадські слухання в Олександрівській ОТГ, Положення про громадські слухання на території Хирівської територіальної громади і багато інших). Такі акти муніципальної правотворчості про громадські слухання викликають сумнів щодо їх відповідності нормам профільного закону. Це спричинює необхідність або приведення актів муніципальної правотворчості відповідно до букви закону, або ж внесення змін до закону, якими б передбачалася можливість територіальних громад приймати окремі акти про громадські слухання;

3. Наявність у системі законодавства про громадські слухання актів Кабінету Міністрів України (таких як розпорядження КМУ від 13 грудня 2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля», Постанова КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної

документації на місцевому рівні», Постанова КМУ від 18 липня 1998 р. N 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки») взагалі не випливає з жодного закону;

4. Аналіз статутів територіальних громад наразі дозволяє стверджувати про невраховання в їх змісті особливостей проведення громадських слухань в умовах дії правового режиму воєнного стану (як і будь-яких інших особливих періодів).

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.

2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79.

3. Положення про порядок проведення громадських слухань в місті Києві, затвержене рішенням Київської міської ради від 12 листопада 2019 року N 41/7614. Режим доступу: <https://kmi.gov.ua/uk/content/poryadok-provedennya-gromadskykh-sluhan> – дата звернення 15.12.2023.

4. Положення про громадські слухання в Олександрівській ОТГ. Режим доступу: https://olexrada.gov.ua/doc/vnutr_pol/grom_sluh_polojenya.pdf – дата звернення 15.12.2023.

5. Положення про громадські слухання на території Хирівської територіальної громади, затвержене рішенням Хирівської міської ради від 13 липня 2021 року № 574. Режим доступу: <https://hyrivska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-gromadski-sluhannya-09-31-54-30-07-2021/> – дата звернення 15.12.2023.

6. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля: розпорядження КМУ від 13 грудня 2017 р. № 989. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-%D0%BF#Text>. – дата звернення 16.12.2023.

7. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні: постанова КМУ від 25 травня 2011 р. N

555. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF#Text>. – дата звернення 16.12.2023.

8. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: постанова КМУ від 18 липня 1998 р. N 1122. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1122-98-%D0%BF#Text>. – дата звернення 16.12.2023.

9. Уряд визначив механізм проведення громадських слухань проектів комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-vyznachyv-mekhanizm-provedennia-hromadskykh-sluhan-proektiv-kompleksnykh-planiv-prostorovoho-rozvytku-terytorii-terytorialnykh-hromad>. – дата звернення 17.12.2023.

SUBJECTS OF INITIATION OF PUBLIC HEARINGS IN UKRAINE

The system of legislation on public hearings in Ukraine in the context of reforming local self-government in Ukraine the author studied in the article. The urgency of the study of the system of legislation on public hearings in Ukraine in the context of European integration of Ukraine cannot be revalued, since the alignment of Ukrainian legislation requires the elimination of inaccuracies, inconsistencies and other negative characteristics that can be applied as to local self-government legislation. The accuracy and unexpectedness of municipal law is a guarantee of the exercise of community rights to local self-government.

The existing system of legislative acts on public hearings causes some reservations by scientists, which is manifested in many scientific works. The main focus of researchers' attention is exactly the rules that are not consistent with each other, or are absent at all, subject to their obligation to accept them.

It is to ensure the solution of problematic issues regarding the application of the rules of the legislation of Ukraine on public hearings and this work is a focus, the end result of which is issued for appropriate to formulate specific proposals for improving the legislation under study.

Key words: subjects, public hearings, local self-government, legislative acts.