

Наливайко Олег Іванович
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових
дисциплін юридичного факультету
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ

Сучасний розвиток місцевого самоврядування постає необхідною передумовою стабілізації державного управління, оскільки держава передає відповідальність за вирішення справ місцевого значення локальним спільнотам громадян.

Зарубіжний досвід свідчить, що взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства є найбільш ефективним механізмом вирішення низки соціально-економічних, правових та інших проблем. Тож у залученні громадськості до активної взаємодії з органами місцевої влади та державної влади можна відзначити публічні та громадські слухання як одну із найбільш ефективних, але найменш розвинутих форм контролю.

Сьогодні у вітчизняній юридичній науці відсутні теоретичні концепції, законодавчо обґрунтований механізм та практичні рекомендації щодо проведення публічних та громадських слухань. Попри теоретичну та практичну значимість дослідження такої форми контролю сучасна наука характеризується відсутністю комплексних наукових досліджень та фрагментарним розглядом окремих аспектів її існування.

Дослідженням деяких теоретичних та практичних аспектів проведення публічних та громадських слухань займалися такі вчені, як С. Братель, А. Буханевич, В. Васильєв, А. Гончаров, С. Денисюк, О. Забралова, С. Зубарєв, В. Захарова, О. Коломитцева, В. Комарова, О. Кутафін, С. Кушнір, М. Лациба, М. Ліпчанська, П. Любченко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, Н. Нижник, Е. Позняк, П. Покатаєв, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, З. Тамазова, Д. Холдар, Л. Шара, С. Шестак, О. Щербанюк та ін. Попри наявну кількість наукових доробок питання організації та проведення слухань потребують подальших комплексних наукових розробок з метою розуміння їх реальної природи відповідно до законодавчих положень, а також аналізу проблем, пов'язаних з їх практичним проведенням в умовах становлення й формування правової держави.

Враховуючи складність процедури здійснення громадського контролю, необхідність розробки механізму його проведення, а також недостатнє теоретичне обґрунтування практичних аспектів проведення публічних та громадських слухань, слід проаналізувати сучасний зарубіжний досвід проведення

консультацій з громадськістю, адже вироблення власної національної системи функціонування інституту слухань необхідно здійснювати на основі якісного зарубіжного досвіду, оскільки такі відносно нові інститути вже апробовані в більшості демократичних країн світу.

Громадські слухання успішно проводяться у Австрії, США, Німеччині, Канаді, Великобританії, Естонії та інших країнах Європи. Так, наприклад, жодне рішення державної влади не є легітимним, якщо воно не має відповідної санкції громадських організацій – така модель творення державної політики є характерною для Німеччини та США, де жодного закону не може бути прийнято, якщо в ході громадських слухань проект не здобув підтримки з боку різних груп громадськості, для цього передбачено відповідний квотний принцип [1, с. 39].

У Німеччині набули розвитку такі форми діалогу органів влади і громадськості, як громадські ініціативи – коли громадяни об'єднуються для вирішення питань повсякденного життя міста та громадські законодавчі ініціативи як право населення винести питання на громадське обговорення. Причому статус рішень, які приймаються населенням, визначається як обов'язковий для реагування місцевими органами [2].

У США на рівні закону – прийнятим в 1946 р. Актом про адміністративні процедури – закріплено обов'язки адміністрації щодо залучення громадськості до розробки нормативних актів управління. Відповідно до параграфу 553 цього документа орган управління, який має намір прийняти нормативно-правовий акт, зобов'язаний опублікувати у спеціальному урядовому виданні «Федеральний реєстр» повідомлення про цей намір. Після публікації такого повідомлення усі зацікавлені особи можуть надіслати до суб'єкта нормотворення свої пропозиції та зауваження щодо доцільності та змісту пропонуваного акта. Органи публічного управління не зобов'язані враховувати усі пропозиції, адже вони можуть і суперечити одна одній. Проте нерідко висловлені представниками громадськості міркування беруться до уваги і значною мірою впливають на зміст майбутніх нормативних актів [3].

У Канаді громадські слухання носять форму діалогу з громадянами, а роль представників громадян та їх груп можуть виконувати треті особи. Результати консультацій часто оформлюються у формі письмового офіційного звіту, який подається до органу, що ухвалює рішення, і є доступним для широкої громадськості [4].

У постсоціалістичних країнах Східної і Центральної Європи функціонують громадські дорадчі комітети, створення яких відбувається двома шляхами: по-перше, громадяни самі об'єднуються в такий комітет для вирішення певної проблеми; по-друге, місцева влада ініціює створення дорадчого комітету, маючи на меті почути думку громадян стосовно певної проблеми. Громадські дорадчі комітети можуть брати участь у розробці рекомендацій щодо вирішення проблем транспорту, охорони довкілля, освіти, економічного розвитку, стратегічного планування тощо [5, с. 121].

Популярні в Європі Зелені книги, що публікуються Європейською комісією, являють собою важливі консультаційні документи, що сприяють проведенню широких громадських обговорень на європейському рівні [6].

Існують різні соціальні технології з проведення громадських слухань, які проводяться в різних країнах під загальною назвою «громадські конференції» – громадське журі (Citizens' Juri – американський варіант); конференції з досягнення консенсусу (Consensus Conferences – європейський варіант); громадські слухання (Civic Hearings – російський варіант); громадські конференції (Citizens' Conferences); віртуальні громадські слухання (російський досвід громадських слухань); оцінка регулюючого впливу законодавства на правозастосовну практику [7].

Успішною серед пострадянських країн є практика Естонії щодо залучення громадськості до участі у публічній політиці. Ця країна на загальнодержавному рівні створила Концепцію розвитку громадянського суспільства, де визначено основні засади, принципи та механізми взаємодії органів державної влади і громадських організацій, зокрема у форматі громадських слухань. У свою чергу, досвід Японії передбачає, що при прийнятті нормативних актів управління важливе значення має думка, що висловлюється з цього приводу консультативними колегіями, які формуються при органах управління. До їх складу входять відомі політичні діячі, представники підприємницьких кіл, учені. Спеціальними законами може встановлюватись обов'язок відповідних відомств не лише створювати такі консультативні колегії, а й проводити публічні слухання з приводу прийняття нормативного акта управління [8].

Таким чином, в умовах демократизації тенденцій сучасного державотворення надається пріоритетне значення громадській думці у формуванні державної політики. Використовуючи демократичні, правові засоби впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, громадськість може забезпечувати режим законності в їх діяльності. Систематичний, унормований контроль громадськості за діяльністю органів публічної влади є ефективним, оскільки громадянське суспільство, що активно відстоює свої інтереси, має право вимагати приведення такої діяльності до вимог принципу законності та координувати цей процес. Нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових, цінностей, їх нове переосмислення у світлі євроінтеграції, тож врахування зарубіжного досвіду у процесі конституційно-правового регулювання інституту публічних та громадських слухань має стратегічне значення. Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні має визначатися пошуком раціональних та ефективних засобів державно-правового впливу на його функціонування. Видається необхідним суттєве вдосконалення законодавчого регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та громадськістю. Необхідністю є також змістове коригування та законодавче закріплення процедури реалізації таких форм місцевої демократії, як загальні збори, місцеві ініціативи, так і безпосередньо громадські слухання, спрямовані на надання

громадськості реальної можливості впливати на органи місцевого самоврядування з урахуванням зарубіжного досвіду. Проте не слід забувати, що запровадження апробованих за кордоном державно-правових інститутів необхідно здійснювати з урахуванням національних правових традицій.

Література

1. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 250 с.
2. Ковалевіч І.П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики / І.П. Ковалевіч // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 2 (25). – С. 1-5.
3. Школик А. Участь громадськості в процесі прийняття нормативних актів управління / А. Школик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=340&i=&w=r>.
4. Модуль «Забезпечення участі громадян у прийнятті рішень органами влади в Україні» : матеріали Канадсько-Українського проекту законодавчої та міжурядової співпраці, 25 вересня 2003 р., м. Київ. – К., 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.culip.com.ua/m/m_citizens_participation_u.html.
5. Куюмджиева А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства : проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні / А. Куюмджиева. – К., 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>.
6. Кіндратець О.М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства / О.М. Кіндратець // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2009. – № 38. – С. 117-125.
7. Сащенко Н.П. Отечественный и зарубежный опыт проведения общественных слушаний по вопросам законодательного регулирования социальных проблем с участием общественных экспертов / Н.П. Сащенко, В.И. Захарова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ngo-kirov.ru/otechestvennyj-i-zarubezhnyj-opyt-provedeniya-obshhestvennykh-slushaniy-po-voprosam-zakonodatelnogo-regulirovaniya-socialnykh-problem-s-uchastiem-obshhestvennykh-ekspertov>.
8. Школик А. Участь громадськості в процесі прийняття нормативних актів управління / А. Школик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=340&i=&w=r>.

Примаков Каміль Юрійович
здобувач Класичного
приватного університету

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розвиток сучасних держав світу зумовлює активізацію інтеграційних процесів у правових системах, що призводить до зміни їх структури і появи регіональних і загальносвітових моделей права. Сьогодні правове регулювання інформаційних відносин все очевидніше становиться інтернаціональним, разом із відносинами між державами, які сприймають філософію глобалізації.