УДК 342

Щербанюк О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ СЛУХАНЬ ЯК ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ЗДІЙСНЕННЯ СУВЕРЕННОЇ ВЛАДИ НАРОДОМ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена авторській пропозиції необхідності конституційного закріплення інституту публічних слухань як форми безпосереднього здійснення суверенної влади народом України та аргументації цієї тези. Обґрунтування висунутої пропозиції з конституційно-правової точки зору здійснюється вперше в українській юридичній науці.

Ключові слова: народний суверенітет, влада народу, публічні слухання, збори громадян, консультації з громадськістю.

Постановка проблеми. В сучасних умовах в Україні відбувається конституційно-правова реформа. Конституційна Асамблея 21 червня 2013 року на своєму пленарному засіданні прийняла за основу проект Концепції про внесення змін до Конституції України. Цьому, як відзначає академік В.Я. Тацій, «передувала довга і кропітка робота в комісіях, проведення цілої серії наукових семінарів та конференцій, обговорення в колективах та в засобах масової інформації пропозицій щодо оновлення конституційного тексту» [1, с. 6]. У зв'язку з цим важливим науковим завданням є висунення та обґрунтування відповідних пропозицій з урахуванням досягнень сучасного конституціоналізму по вдосконаленню форм здійснення народом своєї суверенної влади, які доцільно включити до конституційного тексту.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Проблеми форм здійснення влади народом досліджувались такими вченими, як Ю.Г. Барабаш, П.Ф. Мартиненко, В.Я. Тацій, О.Ю. Тодика, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко та ін. Проте пропозиція виділення про публічних слухань як окремої форми здійснення влади народом не обґрунтовувалась. Отже, пропозиція обґрунтовується автором вперше у вітчизняній науці конституційного права.

Метою статті є аргументація необхідності конституційного закріплення інституту публічних слухань в конституційному законодавстві України та формулювання відповідних пропозицій.

Викладення основного матеріалу. Для побудови в Україні конституційної держави, основним завданням якої є широка участь народу у здійсненні влади та здійснення контролю. «Конституційна держава» передбачає не тільки наявність Основного Закону як критерію правових норм і соціальних цінностей, які мають пряму дію і забезпечують верховенство Конституції. Важливо в ній знайти ознаки демократичного суспільства і демократичної влади, але без закріплення виборчої системи, яка більш реально відповідає принципу народовладдя, правам і свободам людини. Без гарантій встановлення референтних взаємовідносин між державною владою і суспільними інститутами, місцевим самоврядуванням, про реальність панування влади народу сьогодні важко уявляти демократичну перспективу [2, с. 20].

Тому сучасна держава може бути ефективною тільки в тому випадку, якщо національна політика відображає погляди та переконання людей, громадян країни. Саме тому на сучасному етапі Україні потрібні не тільки конституційно визначені процедури демократичних виборів, а й реальна відповідальність влади перед народом, а також відповідальність громадян за свою державу.

За твердженням проф. В. Костицького, «українська правова наука зараз стоїть перед завданням напрацювання теоретичних положень, які лягли б в основу обґрунтування оптимальної моделі функціональної структуризації державної влади з врахуванням того, що влада державна є тільки формою здійснення єдиної і неподільної влади народом» [3, с. 15].

При цьому, як справедливо відзначає професор А.О. Селіванов, «актуальність проблеми розкриття сутності і форми організації державної влади, яка повинна формуватися виключно демократичним шляхом, мати повну легітимність, здатність забезпечити утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов'язок держави (частина друга статті 3 Конституції України) пояснюється тим, що формування Конституційної Асамблеї, яка повинна виконати місію підготовки Концепції змін до Конституції України 1996 року, відкриває шлях творчого осмислення всіх конституційних понять, категорій і текстуального масиву Основного Закону з науково-критичних позицій» [4, с. 19].

Розвиток суспільних відносин, які виникають з приводу участі народу в управлінні державними справами, зумовлює виникнення інституту публічних слухань.

На сучасному етапі державотворення в Україні однією з форм безпосереднього здійснення влади народом можуть стати публічні слухання, які дадуть можливість населенню брати участь в управлінні державними та суспільними справами.

В сучасному конституційному праві можна виділити дві групи наукових підходів до визначення публічних слухань: перша група вчених (О.Е. Кутафін, В.І. Фадєєв,

В.І. Васільєв, В.В.Комарова, М.П. Беспалова, М.В. Хвостунов) розглядає публічні слухання лише в рамках інституту місцевого самоврядування, друга група (С.А. Авак'ян, С.С. Зенін, Е.С. Шугріна, М.О. Очеретинна) визначають публічні слухання як «самостійний інститут безпосередньої демократії, як форму діалогу влади з населенням» [5, с. 422].

В українському законодавстві не формулюється визначення поняття «публічні слухання», хоча законодавець вживає цей термін в галузевому законодавстві. Зокрема, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6] у ст. 6 визначається, що «центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних программ залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних программ для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних программ».

Відповідно до п. 2 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [7].

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Відповідно до п. 12, в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо: проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод,інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання; звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Така форма, як публічне громадське обговорення, передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

У свою чергу, вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки (п. 22 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики) [8].

Відповідно до п. 3 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації від 3 листопада 2010 р., затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» основними завданнями громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики[9].

В деяких актах визначається порядок проведення громадських слухань з тих чи інших питань, зокрема Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 затверджений Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [10], Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 затверджений Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [11], Постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 989 затверджений Порядок проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій [12], Наказом Фонду Державного майна від 03.05.2012 № 604 затверджений Порядок проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації» [13].

Складовою механізму демократичного управління державою є громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Порядок її проведення визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [14].

Крім цього, публічні слухання у формі громадських слухань проводяться на рівні місцевого самоврядування.

Основним правовим джерелом, яке визначає їх проведення є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., відповідно до ст. 13 якого «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 питань 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» [15]. Це дає підстави для висновку, що громадські слухання є формою реалізації права членів територіальної громади на безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування шляхом зустрічей з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування.

Потреба у вдосконаленні форм здійснення влади народом в сучасних умовах існує в Україні. Це підтверджує Указ Президента України 24 березня 2012 року № 212/2012, яким була затверджена Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [16], яка спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави.

Відповідно до положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної демократичної практики. Перешкодами розвитку є також несформована громадянська культура, низький рівень усвідомлення суспільством таких базових понять, як «громадянське суспільство», «демократія», «верховенство права», розуміння принципу поділу влади, узгодження інтересів, толерантності та пошуку консенсусу, багатоконфесійності і поваги до прав меншин. Досить високим є й рівень суспільної підтримки патерналістського характеру держави.

Реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні щодо вдосконалення правового регулювання порядку утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства в аспекті здійснення влади народом передбачає удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання; удосконалення правового статусу органів самоорганізації населення, встановлення гарантій їх діяльності.

Відповідно до Плану першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (п. 1), з метою належної реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, приведення у відповідність з європейськими стандартами національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема в частині спрощення процедур їх реєстрації, запровадження європейських механізмів контролю за діяльністю інститутів громадянського суспільства, забезпечення їх сталого функціонування, сприяння розвитку місцевої демократії, необхідно прийняти ряд Законів України, зокрема: про порядок організації і проведення мирних заходів з урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії та законопроекту Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права про свободу мирних зібрань; про місцевий референдум; про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення.

Висновок. Виходячи з вищевикладеного аналізу публічних слухань, вважаємо, що для безпосереднього вираження волі народу, у сучасних умовах необхідно чітко побудувати систему юридичного забезпечення інституту публічних слухань. В першу чергу, необхідно за допомогою правових механізмів забезпечити верховенство конституційних норм над нормами галузевого законодавства. Галузеве законодавство, яке конкретизує положення, що містяться в конституційно-правових нормах, повинно виходити із принципів їх розширювального тлумачення та конституційної законності. Важливим аспектом є якісне функціонування публічних слухань в межах конституційно-правового поля. У зв'язку з цим, в ст.69 Конституції України необхідно передбачити серед правових форм безпосередньої демократії публічні слухання. Окрім цього, варто закріпити на рівні закону громадян як суб'єктів ініціювання публічних слухань, надати їм право брати участь у їх підготовці та право на участь в процесі прийняття підсумкового документу слухань. Вважаємо, що допустимим є прийняття нормативно-правового акту - Закону України «Про публічні слухання в Україні».

Література:

1. Тацій В. Оптимальну модель найголовнішого документа держави почали шукати ще до проголошення незалежності // Голос України. № 118 (5618), четвер, 27 червня 2013 р. – С. 6.
2. Селіванов А.О. Від правової до конституційної держави: шлях теорії та практики еволюційних змін.//Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. Науково-практичний журнал. Випуск 3. - К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012.– С. 19-21.
3. Костицький В. Соціологія сучасного праворозуміння та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади (Теорія розподілу влади В. Костицького)//Вибрані роботи учасників Третьої щорічної міжнародної наукової конференції «Парламентські читання» 15 лютого 2013 р. – К. : ТОВ «Вістка», Лабораторія законодавчих ініціатив, 2013. – С. 6-15.
4. Селіванов А.О. Від правової до конституційної держави: шлях теорії та практики еволюційних змін // Альманах права. Ос-

новоположні принципи права як його ціннісні виміри. Науково-практичний журнал. Випуск 3. - К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012.– С. 19-21.
5. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – В 2 т. Т. 1. – М. : Юристъ, 2006. – 719 с.
6. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р.// Відомості Верховної Ради України від 08.10.1991–1991 р., № 41, стаття 546.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» // Офіційний вісник України від 12.11.2010–2010 р., № 84, стор. 36, стаття 2945, код акту 53292/2010.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» // Офіційний вісник України від 12.11.2010 – 2010 р., № 84, стор. 36, стаття 2945, код акту 53292/2010.
9. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» // Офіційний вісник України від 12.11.2010–2010 р., № 84, стор. 36, стаття 2945, код акту 53292/2010.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки // Офіційний вісник України від 06.08.1998–1998 р., № 29, стор. 57, код акту 5744/1998.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» // Офіційний вісник України від 06.06.2011–2011 р., № 40, стор. 20, стаття 1642, код акту 56764/2011.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій»// Офіційний вісник України від 05.11.2012–2012 р., № 82, стор. 7, стаття 3306, код акту 64020/2012.
13. Наказ Фонду Державного майна від 03.05.2012 р. № 604 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації» // Офіційний вісник України від 25.05.2012–2012 р., № 37, стор. 283, стаття 1391, код акту 61586/2012.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України від 21.11.2008–2008 р., № 86, стор. 100, стаття 2889, код акту 44890/2008.
15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.// Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997–1997 р., № 24, стаття 170.
16. Указ Президента України 24 березня 2012 року № 212/2012 «Про затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації»// Офіційний вісник України від 13.04.2012–2012 р., № 26, стор. 17, стаття 966, код акту 61015/2012.

Щербанюк О. В. Проблемы конституционного закрепления института публичных слушаний как формы непосредственного осуществления суверенной власти народом Украины

Аннотация. Статья посвящена авторскому предложению необходимости конституционного закрепления института публичных слушаний как формы непосредственного осуществления суверенной власти народом Украины и аргументации этого тезиса. Обоснование выдвигаемого предложения с конституционно-правовой точки зрения осуществляется впервые в украинской юридической науке.

Ключевые слова: народный суверенитет, власть народа, публичные слушания, собрание граждан, консультации с общественностью.

Shcherbanyuk O. Problems constitutional recognition of the institute of public hearings as a form of direct exercise of sovereign power of the people of Ukraine

Summary. The article is devoted to the author's proposals need to institute constitutional consolidation of public hearings as a form of direct exercise of sovereign power by the people of Ukraine and the argument of this thesis. Justification put forward proposals on constitutional and legal point of view is the first time in Ukrainian legal science.

Key words: popular sovereignty, government of the people, public hearings, public meetings, public consultations.