

**М.О. СЕМКО****ГРОМАДСЬКІ ІНІЦІАТИВИ ТА ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Одним із ключових та найбільш поширених інструментів взаємодії влади та громадян є громадські ініціативи і слухання. Автор наголошує, що новітні демократичні тенденції управління на місцях відіграють величезну роль у вирішенні проблем місцевого значення та визначенні векторів місцевого розвитку. У статті аналізуються проблеми співпраці органів державної влади з різноманітними неурядовими організаціями громадянського суспільства та визначаються шляхи й напрями її активізації.

Автор зазначає, що громадські слухання є одним із механізмів узгодження інтересів різноманітних груп, що показують зацікавленість у розв'язанні тієї чи іншої проблеми, яка має суспільний інтерес. У багатьох демократичних країнах світу громадські слухання є тією особливою формою залучення громади до процесу прийняття управлінських рішень, якої вимагає законодавство. Громадські слухання є дуже поширеним механізмом демократії на місцевому рівні у більшості демократичних країн – це діалог між місцевою владою та самою громадою. У дослідженні особлива увага акцентується на ролі громадянського суспільства у формуванні нових принципів співробітництва органів публічної влади та громадянського суспільства.

Створення умов для громадсько-політичного діалогу всіх груп суспільства, які мають відмінні інтереси, всебічна підтримка ідеї громадянського миру повинна стати основою подальшого розвитку української державності, розвитку розгалуженої системи взаємодії державної влади з громадянським суспільством, різноманітними недержавними організаціями. В контексті ефективного залучення громадян у процес реалізації політики саме діяльність громадських ініціатив та громадських слухань має ключове значення.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, громадська участь, місцева ініціатива, громадянське суспільство.

**М.О. СЕМКО****PUBLIC INITIATIVES AND PUBLIC HEARINGS IN UKRAINE AT THE CURRENT STAGE**

One of the key and most common tools for interaction between government and citizens is public initiatives and hearings. The author emphasizes that the latest democratic tendencies of local governance play a huge role in solving problems of local significance and determining the vectors of local development. The article analyzes the problems of cooperation of public authorities with various non-governmental organizations of civil society and identifies ways and directions of its activation.

The authors note that public hearings are one of the mechanisms for reconciling the interests of different groups, showing an interest in solving a particular problem of public interest. In many democracies of the world, public hearings are a particular form of community involvement in the legislative decision-making process required by law. Public hearings are a very common mechanism of democracy at the local level in most democratic countries - it is a dialogue between the local government and the community itself. The study focuses on the role of civil society in the formation of new principles of cooperation between public authorities and civil society.

Creating conditions for socio-political dialogue of all groups and sectors of society that have different interests, comprehensive support for the idea of civil peace should be the basis for further development of Ukrainian statehood, development of an extensive system of interaction with civil society and various non-governmental organizations. In the context of effective involvement of citizens in the policy implementation process, the activity of public initiatives and public hearings is of key importance.

**Key words:** local government, public participation, local initiative civil society.

**Постановка проблеми.** Досвід найрозвиненіших держав свідчить про те, що конституційно-правові регламентація та регулювання у країнах з демократичним державним (політичним) устроєм спрямовані на підтримку громадянського суспільства, а також про те, що становлення і розвиток громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означають його відокремленості від державно-правових інститутів, а передбачають інтенсивний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави. Одним з головних інститутів громадянського суспільства є громадські об'єднання України, за допомогою яких громадяни реалізують своє конституційне право на об'єднання. Громадяни, долучаючись до діяльності різноманітні громадські об'єднання, отримують реальну можливість більш

ефективно впливати на формування та реалізацію державної політики, вирішення важливих питань місцевого значення, забезпечуючи задоволення своїх законних інтересів. Сьогодні залучення громадян до місцевого самоврядування передбачає не просто інформування громадськості про наміри влади, але і врахування побажань населення та реалізація ініціатив, які надходять від членів громади. Тому питання організації ефективної роботи з місцевими ініціативами для органів місцевого самоврядування ніколи не втрапить своєї актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній науці питанням вивчення громадських об'єднань України як суб'єктів права України приділяла увагу значна кількість вчених – представників різних наукових юридичних спеціальностей: Л.І. Адашиш, Н.В. Богашева,

С.Г. Братель, О.М. Ващук, Н.П. Гаєва, О.В. Гейда, С.Ф. Денисюк, Є.С. Додіна, Л.О. Ємець, В.С. Журавський, В.А. Загородній, В.І. Кафарський, В.М. Короленко, О.І. Лисяк, В.Ф. Піддубна, В.І. Полевий, Ю.М. Тодика, О.Б. Федоровська, О.Ф. Фрицький, В.О. Чепурнов та ін. Значну увагу комунікації в місцевому самоврядуванні на сучасному етапі присвятили Т.В. Букіна, Е.В. Мамонтова.

**Мета статті** – розкрити та показати роль громадських ініціатив та громадських слухань як основу демократичного суспільства, їх розвиток на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Громадська участь – це участь громадян у справах громади. Громадська участь є різновидом політичної участі, під котрими розуміють дії, за допомогою яких соціальні суб'єкти політики – окремі громадяни та організовані спільноти, – впливають або намагаються впливати на результати діяльності політичної системи. Слід зазначити, що участь громадян у політичному процесі – важливий критерій та показник дієвої якості демократії. Участь громадян у житті суспільства здійснюється через мережу асоціацій та організацій, що складають основу громадянського суспільства. У демократичній державі влада гарантує право особистості брати участь у діяльності неурядових організацій. Через місцеві, регіональні та загальнонаціональні неурядові організації громадяни повідомляють про свої потреби, інтереси а також отримують досвід та засвоюють цінності демократичного суспільства.

У країнах, де громадянське суспільство формується, більшість громадян відсторонена від цього процесу, а це означає, що цей захисний механізм системи не діє, що може приводити до тривалих політичних криз, політичної нестабільності. Нині перешкоджає залученню громадськості до вирішення важливих суспільних проблем: обмежений доступ громадян до інформації необхідної для прийняття рішень; брак довіри в суспільстві; невпевненість у своїх силах; відсутність необхідних навичок, культури участі та досвіду; обмаль ресурсів (часу, коштів, навичок). Подолати ці перешкоди можливо шляхом організації громадянської просвіти; проведення навчальних тренінгів та семінарів для лідерів громадських організацій; шляхом обміну позитивним досвідом; популяризації інституту волонтерства тощо [7]. Місцеві ініціативи – це форма волевиявлення членів територіальної громади, що полягає в ініціюванні розгляду міською, сільською, селищною радою будь-якого питання місцевого значення. Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через утворенні нею органи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що громадські ініціативи умовно поділяють на конфліктні та підтримуючі. Конфліктні ініціативи, спричинені конфліктом інтересів, порушенням певних прав з боку однієї із соціальних груп, органів влади, економічних структур тощо, є реакцією, зазвичай у формі

протесту, на певні дії, що мають наслідком порушення прав і свобод людини та громадянина. Підтримуючі ініціативи привертають увагу до певних вимог, прав та інтересів громадян (освітніх, професійних, майнових та інших), наприклад, надання допомоги соціально незахищеним верствам населення.

Громадські слухання є специфічними зборами, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади. Громадські слухання найчастіше поділяють на інформаційні слухання та проблемні слухання. Їх можна розглядати як форум, на якому збираються окремі громадяни, представники груп громадян та місцеві посадові особи для обміну думками та інформацією щодо конкретного питання перед прийняттям рішення. Громадські слухання вимагають ретельного планування та попередньої підготовчої роботи, для чого необхідно призначити відповідальних осіб або створювати робочі групи. Така група має представляти всі зацікавлені сторони, що допоможе врахувати можливі точки зору, забезпечити присутність різносторонньої аудиторії та посилити суспільний інтерес до події. Робоча група розробляє план заходів, пов'язаний з організацією та проведенням громадських слухань. До підготовки громадських слухань залучаються експерти, які готують висновки та проголошують їх. Ініціатор організує публікацію і забезпечує відкритий доступ членів громади до матеріалів, що подаються до звернення про проведення громадських слухань [7].

Для представників органів місцевого самоврядування головною метою слухань має бути отримання зворотного зв'язку від громади, пробудження у громадян почуття причетності до вирішення проблем громади, спрямування їх творчої ініціативи, залучення громадян до вирішення проблем і до реалізації рішень. Вони повинні проводитися не рідше одного разу на рік, хоча на практиці ця вимога закону не завжди виконується. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, що теж не завжди відповідає дійсності. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, а значить і громадського контролю виділяють громадські слухання, ще й тому, що вони могли б стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що й було закладено ч. 1. ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: «...зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, де члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування», тобто здійснювати громадський контроль [1]. Та саме до такого виду контролю та відповідальності за власні дії не звикли

органи місцевого самоврядування та державні органи. У цей же час в Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових досить ефективного механізму контролю за якістю управлінських послуг. Важливим є питання компетенції слухань. Як правило, у статутах територіальних громад до компетенції громадських слухань відносять такі питання:

- звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- обговорення найважливіших проблем місцевого значення;
- розгляд місцевих ініціатив;
- обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що потребує доопрацювання і така норма як порядок врахування рішень громадських слухань. Зазвичай рішення громадських слухань розглядаються на засіданні виконавчого комітету міської чи обласної ради чи на сесійному засіданні відповідної ради. Принциповими є також вироблення механізму впровадження в життя пропозицій громадських слухань. У свою чергу, пропозиції та рекомендації громадських слухань, груп громадян мають бути оприлюднені та розглянуті в ході заходів в органах публічної влади. Рішення, що виносяться на розгляд громади, повинні бути підготовлені кваліфікованими фахівцями з обов'язковим залученням до цих процесів громадян. Проведенню громадських слухань повинна передувати інформаційна кампанія та вивчення громадської думки, її аналіз. Міська рада зобов'язана завчасно повідомити мешканців міста про громадські слухання. Вказуються тема, дата, час та місце проведення слухань. Організатори повинні мати чітке уявлення про те, як саме громадяни дізнаються про проведення громадських слухань.

Участь громади у житті суспільства може втілюватися у різних формах: інформування, консультування, співпраці і делегування. Явище адвокації виникло в результаті необхідності реагувати на нагальні соціальні проблеми або вироблення комплексної відповіді на систематичні негаразди чи кризи. Особа, яка потрапила в скрутне становище чи усвідомлює існування певної проблеми, не завжди має змогу цю проблему вирішити. Тому виникає необхідність пошуку і впливу на того, кому підвладне вирішення проблеми. Звідси і визначальна ознака адвокації – вплив на особу, яка приймає рішення. Адвокація – це сплановане, навмисне, довготривале зусилля підвищити рівень обізнаності щодо певних проблем. Це безперервний процес, упродовж якого поступово приходять розуміння та підтримка громадськістю. Адвокація – це організований активізм, щоб змінити політику, порядки та переконання. Ця діяльність переважно зосереджена на захисті та просуванні певних ідей. Об'єктами адвокації можуть бути держави, суспільства, незалежні громадські об'єднання, підприємства чи міжурядові організації.

На сучасному етапі важлива роль відводиться проведенню консультацій з громадськістю, які можуть відбуватися в різних форматах. Наприклад:

- соціальні та експертні опитування;

- круглі столи;
- онлайн обговорення;
- громадська експертиза;
- тренінги та семінари.

Консультації громадськості повинні проводитись у відповідності до статутів територіальних громад і на основі розробленого плану та в зручний для громадян час. Органи місцевої влади повинні ретельно підібрати експертів для експертних консультацій. Для цього у співпраці місцевих органів влади та громадських організацій створюють електронну базу галузевих експертів, до яких можна звернутися щодо зловоденого питання.

Новітні громадянські практики українців досить швидко увійшли в реалії українського повсякдення і викликали помітні суспільні зміни і в сприйнятті волонтерства як явища, і в контексті особистого залучення до виконання волонтерських обов'язків, і щодо визнання великого значення волонтерського руху в розвитку суспільних процесів як важливої складової громадянського суспільства. Але ці явища взаємопов'язані – з одного боку, діяльність українських волонтерів є прямим свідченням трансформаційних системних змін, що відбуваються в середовищі громадянського суспільства, і безпосереднім наслідком таких змін. А з іншого – публічністю своєї діяльності, веденням постійного соціального діалогу із громадою, ефективністю надання волонтерських послуг активісти уже своєю чергою самі невимушено впливають на українське суспільство, закріплюючи в його самосвідомості принципи відповідальності, важливості активної особистої участі в трансформаційних змінах, що відбуваються у суспільстві, і, тим самим, – у процесах становлення української політичної нації.

Волонтерський рух об'єднує громадянське суспільство, яке бере на себе відповідальність за розвиток подій, пов'язаних із Євромайданом у країні та військовими діями, на теренах України. В останні роки вітчизняний волонтерський рух дуже стрімко розвивається, заповнюючи собою ніші, в яких державні механізми працюють неефективно або взагалі відсутні. Яскравим прикладом є забезпечення армії у період військового конфлікту на сході країни. Здебільшого волонтерські організації показують значно вищу ефективність та оперативність у забезпеченні військових підрозділів та добровольчих батальйонів амуніцією, провізією і медикаментами. За невеликий проміжок часу волонтерство перетворюється в потужні організації, діяльність яких спрямована на надавання медичної, психологічної, правозахисної допомоги українським військовим, пораненим, сім'ям загиблих і переселенцям.

Найчастіше волонтерство розглядається як покликання людини, її бажання приносити користь суспільству. Але, з іншого боку, воно надає людині певні знання та навички, які нею можуть бути використані в професійній діяльності. Волонтерство – це фундамент громадянського суспільства. Без участі волонтерів важко уявити громадські організації й благодійність загалом, без них унеможлиблюється якісний суспільний контроль за діями влади та бізнесу. Без волонтерів бракує енергії для будівництва суспільства, не вистачає сил і часу на

людей, які потребують допомоги, не достатньо творчого потенціалу для розв'язання соціальних проблем. Слово «волонтер» походить від французького – «volontaire», англійського – «volunteer», які є похідними від латинського – «voluntarius» що в дослівному перекладі означає «добровольець», «бажаючий». У Законі України «Про волонтерську діяльність» визначено, що волонтер – це фізична особа, яка добровільно здійснює соціально спрямовану неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги [3].

Для України, як і для всього світу, волонтерство є актуальним і важливим із різних причин: По-перше, як свідчить багаторічний досвід використання праці волонтерів, це ефективний спосіб вирішувати складні проблеми окремої людини, суспільства й довкілля, які часто виникають на ґрунті недостатньої турботи про суспільне благо. По-друге, волонтерство приносить у соціальну сферу нові, як правило, творчі та сміливі ідеї щодо вирішення найгостріших і найскладніших проблем. Тому саме завдяки йому безвихідні на перший погляд ситуації знаходять своє вирішення. По-третє, волонтерство – це спосіб, за допомогою якого кожний представник суспільства може брати участь у покращенні якості життя. По-четверте, це механізм, за допомогою якого люди можуть прямо адресувати свої проблеми тим, хто здатний їх вирішити.

Організація об'єднаних націй характеризує волонтерство як добровільну діяльність, від здійснення якої волонтер не отримує ніякої особистої прямої вигоди, натомість діяльність здійснюється з власної волі і приносить користь іншій особі або особам. Якщо в 2011 році волонтерський досвід мали лише 3-4%, то за дослідженням GfK Ukraine, проведеними у 2014 році, такий досвід мали вже 23% українців [5].

**Висновки.** Сьогодні значення проведення загальних зборів і громадських слухань як ефективного механізму контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади є очевидним. Водночас подальшої конкретизації набули основні положення сутності демократії, які дають можливість сформувати активне, свідоме громадянське суспільство, і особливості їх впровадження на території сучасної України. На всіх етапах реалізації права на місцеву ініціативу сторони повинні бути забезпечені рівною можливістю через засоби масової інформації висловити свої міркування щодо питань, передбачених місцевою ініціативою [8, с. 79-81].

#### Список літератури

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170–198.
2. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 № 157-VIII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Закон України "Про волонтерську діяльність" від 19.04.2011 № 3236-VI. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Боклаг В.Н., Павленко А.О. (2017). Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та

децентралізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 1(51). С.1 – 6.

5. Демет'єв В. (2015). *Волонтерство – рух, що змінює суспільство*. Retrieved from <http://poruch.ua/volonterstvo-ruh-shho-zmynuyuesuspilstvo.html>

6. Колосов А.В., Добреля В.Ю. (2019). Громадські ініціативи та громадські слухання як умова демократичного розвитку суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. №5. С. 22 – 25.

7. Мамонтова Е.В. (2019). Демократія участі та комунікації в місцевому самоврядуванні. *Комунікації в місцевому самоврядуванні: методи, технології, практика* : навч. посіб. ; авт. кол.: М.М. Іжа, Т.І. Пахомова та ін. Одеса: ОРІДУ НАДУ. С. 63-101.

8. *Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування* (2015). : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування ; Карий О.І., Панас Я.В. Асоціація міст України. К., ТОВ: «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 176 с.

9. Романів В., Гументик М. (2016). *Методологія проведення громадських слухань*. Громадське слухання. Retrieved from <http://www.logincee.org/file/2369/library>

10. Юрчук Л. (2012). Громадські слухання як механізм реалізації державно-громадського управління у сфері освіти. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України*. Вип. 1. С. 255-264.

#### References (transliterated)

1. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini» vid 21.05.1997 r. № 280/97. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. № 24. S. 170–198.
2. Zakon Ukrainy "Pro dobrovilne obiednannya terytorialnykh hromad" vid 05.02.2015 № 157-VIII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Zakon Ukrainy "Pro volontersku diialnist" vid 19.04.2011 № 3236-VI. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Boklah V.N., Pavlenko A.O. (2017). Hromadskyi kontrol u konteksti obiednannya terytorialnykh hromad ta detsentralizatsii v Ukraini. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. Vyp. 1(51). S.1 – 6.
5. Dementiev V. (2015). Volonterstvo – ruh, shcho zmniuie suspilstvo. Retrieved from <http://poruch.ua/volonterstvo-ruh-shho-zmynuyuesuspilstvo.html>
6. Kolosov A.V., Dobrelia V.Yu. (2019). Hromadski initsiatyvy ta hromadski slukhannia yak umova demokratychnoho rozvytku suspilstva. Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal. №5. S. 22 – 25.
7. Mamontova E.V. (2019). Demokratiiia uchasti ta komunikatsii v mistsevomu samovriaduvanni. Komunikatsii v mistsevomu samovriaduvanni: metody, tekhnologii, praktyka : navch. posib. ; avt. kol.: M.M. Izh, T.I. Pakhomova ta in. Odesa: ORIDU NADU. S. 63-101.
8. Mistsevi initsiatyvy ta zaluchennia hromadskosti do zdiisnennia mistsevoho samovriaduvannia (2015). : navchalnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ; Karyi O.I., Panas Ya.V. Asotsiatsiia mist Ukrainy. K., TOV: «Pidpriemstvo «VI EN EI», 176 s.
9. Romaniv V., Humentyk M. (2016). Metodolohiia provedennia hromadskykh slukhan. Hromadske slukhannia. Retrieved from <http://www.logincee.org/file/2369/library>
10. Yurchuk L. (2012). Hromadski slukhannia yak mekhanizm realizatsii derzhavno-hromadskoho upravlinnia u sferi osvity. Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. Vyp. 1. S. 255-264.

*Надійшла (received) 06.11.2022*

*Відомості про авторів / About the Authors*

**Семко Михайло Олександрович (Semko Mykhailo)** – Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», старший викладач кафедри права; Харків, Україна; ORCID: <https://ORCID.org/0000-0002-7570-8500>