



УДК 342.7

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ

Гапоненко Л.В., к. ю. н.,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національний університет державної податкової служби України

У статті на підставі чинного законодавства досліджено право участі громадян у законодавчому процесі. Обговорюється проблема обмеження законодавчих повноважень Українського народу та висловлено пропозиції щодо вдосконалення реалізації народовладдя в Україні шляхом уключення громадськості до складу суб'єктів права законодавчої ініціативи. Участь громадян у законодавчому процесі сприяє підвищенню ефективності діяльності представницьких органів державної влади.

Ключові слова: *безпосередня демократія, громадянське суспільство, народна ініціатива, народовладдя, право законодавчої ініціативи, референдум.*

В статье на основании действующего законодательства исследовано право участия граждан в законодательном процессе. Обсуждается проблема ограничения законодательных полномочий украинского народа и высказаны предложения по совершенствованию реализации народовластия в Украине путем включения общественности в состав субъектов права законодательной инициативы. Участие граждан в законодательном процессе способствует повышению эффективности деятельности представительных органов государственной власти.

Ключевые слова: *непосредственная демократия, гражданское общество, народная инициатива, народовластие, право законодательной инициативы, референдум.*

Gaponenko L.V. LEGAL REGULATION OF CIVIL SOCIETY PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS

On the basis of analysis of the current legislation experience investigated the right of public participation in the legislative process. Discusses the problem of limited legislative powers of Ukraine people and propose the measures of improvement of participation of citizens in law-making activities for realization sovereignty of people in Ukraine are made by include Ukrainian people to the structure of the subject of right of the legislative initiative. Public participation in the legislative process improves on rising of efficiency of activity of representative authority.

Key words: *direct democracy, civil society, public initiative, democracy, legislative initiative right, referendum.*

Постановка проблеми. Україна зараз переживає дуже складні часи, і в законодавчому полі також. Ми стоїмо на порозі значних реформ заради стабільності й побудови демократичної та правової держави. Хоча це й задекларовано ще в Конституції України 1996 р., але, на жаль, бюрократія, корупція, безвідповідальність зашкодили повноцінній реалізації цієї норми. Рівень демократичності держави визначається досягнутим рівнем розвитку народовладдя. І виникає необхідність розширення можливостей і правового забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами, у тому числі й у законодавчому процесі. На сьогодні політики починають розуміти й адекватно оцінювати ступінь впливовості громадських організацій на розвиток країни. Це може бути як елементом стримувань і противаг у процесі організації та здійснення державної влади, так і підтримки виконання своїх планів та обіцянок у співробітництві з організованим суспільством, зокрема й через законодавчу роботу.

Необхідність співпраці визнається обома сторонами діалогу, є водночас і необхідна законодавча база, що визначає участь громадян у діяльності органів державної влади, але можемо констатувати відсутність чіткого нормативного регулювання участі громадськості в законодавчому процесі.

Ступінь розробленості проблеми. Найбільшу увагу вдосконаленню форм безпосередньої демократії в Україні приділяли відомі науковці, юристи, такі як Ю. Барабаш, Г. Задорожня, В. Погорілко, А. Селіванов, В. Шаповал, О. Тодика, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко. Питання ролі громадянського суспільства в законотворчому процесі порушували багато відомих українських і зарубіжних учених, зокрема В. Бебек, Є. Бистрицький, О. Голіченко, О. Корнієвський, С. Кравченко, К. Мюллер, Т. Розова, О. Сушко, О. Опалько, Ю. Якименко, В. Якушик.

Метою статті є дослідження особливостей правового регулювання участі громадян у законодавчому процесі, виходячи з положень чинного законодавства України. З урахуванням мети завданням статті є такі: аналіз ролі громадянського суспільства в законотворчості; дослідження стану правового забезпечення участі громадськості в законодавчому процесі; з'ясування найбільш неврегульованих питань і надання конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Ми вважаємо, що народ як єдине джерело влади в Україні має бути обов'язково залучений до законодавчого процесу. Необхідно не лише визначити форми, у яких громадськість братиме участь у законодавчому процесі, а й окреслити

відповідальність за незалучення чи усунення їх від творення законів, які потім повинні будуть виконувати ті ж такі громадяни.

Проблема полягає в тому, що в суспільстві бракує конкретної поінформованості громадськості щодо їх участі у здійсненні законодавчої влади й тому іноді громадські організації можуть навіть не усвідомлювати своїх можливостей. На жаль, на законодавчому рівні не визначено конкретних процедур залучення громадськості до законодавчого процесу. Тому ми спробуємо шляхом аналізу чинного законодавства визначити наявні можливості такої діяльності.

Для того щоб мати можливість реалізовувати свої права й виконувати обов'язки та водночас належно в майбутньому впливати на законодавчий процес, громадяни України повинні знати ці права й обов'язки. У ст. 57 Конституції України задекларовано, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, установленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, установленому законом, є не чинними [1, ст. 57]. Але чи можемо вважати чинний порядок офіційного оприлюднення законів України достатнім і доступним для широкого кола громадськості? Зараз ми констатуємо, що ця норма Конституції України (як й інші) є нормою прямої дії, як підстава для оскарження певних нормативно-правових актів, якщо є підстави піддавати сумніву їх чинність, але вважаємо, що є потреба в розширенні форм і методів оприлюднення й доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів.

Правом та основою для внесення громадською пропозицій і зауважень щодо законодавчого поля є ч. 1 ст. 40 Конституції України, яка передбачає, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів» [1, ст. 40].

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян, відповідно до їх статуту, пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [2].

Закон України «Про громадські об'єднання» також звертається до опису прав об'єднань у частині участі у формуванні державної політики зокрема й законотворенні: для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право звертатися в порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами та брати участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів, що видаються цими органами і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань

державного й суспільного життя, а також одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [3, ст. 21].

Головним призначенням законодавчої влади є законотворення. Законодавча влада в демократичній державі переважно здійснюється парламентом, а прийняття законів на референдумі – явище, яке трапляється рідко, а в Україні законодавчі референдуми взагалі ще не проводились. Тому виникає необхідність хоча б на теоретичному рівні визначити можливість участі громадськості в законодавчому процесі.

Перш ніж визначити роль громадянського суспільства у здійсненні законодавчої влади, необхідно зупинитись на власне стадіях законодавчого процесу й визначити юридичні можливості участі громадськості на кожній із цих стадій з метою реального впливу на прийняття справедливих законів.

Законодавча процедура є складною та багатоаспектною і складається з таких стадій: законодавча ініціатива; обговорення законопроєкту; прийняття закону; оприлюднення закону.

Як відомо, громадяни України не є суб'єктами законодавчої ініціативи. Згідно із Законом України «Про всеукраїнський референдум», предметом референдуму може бути питання щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України, так званий законодавчий референдум. Процедура проголошення всеукраїнського референдуму вважається ускладненою у зв'язку зі значною кількістю підписів, необхідних для ініціювання такого референдуму. Адже в інших країнах ця кількість значно менша: наприклад, в Італії – 500 тис., Литва – 300 тис., а згідно з українським законодавством, це підписи 3 млн громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області [4]. Крім того, такий закон (законопроєкт) не проходить жодної експертизи, яка хоча б усувала ймовірність дублювання вже наявного закону в цій сфері та передбачала б дотримання кола питань, що можуть виноситись на всеукраїнський референдум.

У зв'язку з цим, на нашу думку, і враховуючи офіційні положення, які містяться в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України щодо доцільності запровадження в Україні народної законодавчої ініціативи, необхідно таке:

- зменшити вимоги до кількості громадян, які можуть ініціювати проголошення всеукраїнського референдуму, у тому числі й щодо прийняття законів. При цьому необхідно передбачити, що народна законодавча ініціатива реалізується шляхом унесення постатейно розробленого законопроєкту;

- передбачити право громадян на народну законодавчу ініціативу у Верховній Раді України;

- запровадити «народне вето» як різновид народної законодавчої ініціативи, що передбачатиме можливість скасування на всеукраїнському референдумі прийнятих Верховною Радою України законів. При цьому референ-



дум не проводиться, якщо парламент самостійно скасовує такий закон;

– устанавити, що закон, прийнятий на всеукраїнському референдумі, набуває чинності за загальним правилом набуття чинності Законів України (не раніше від дня їх опублікування) [5]. За майбутнього внесення змін до Конституції України визначені пропозиції мають бути першочергово відображені в розділі 3 «Вибори. Референдум».

Незважаючи на те що громадяни України не є суб'єктами законодавчої ініціативи у ВРУ, це не виключає їх можливості опосередковано брати участь у цій стадії. Якщо громадська організація має власні напрацювання щодо предмета законопроекту чи іншому законодавчо неврегульованому питанню, то вона може звернутись до суб'єктів законодавчої ініціативи з відповідним інформаційним листом і матеріалами з метою їх прийняття до розгляду. Наприклад, згідно із Законом України «Про статус народного депутата», останній має розглядати звернення виборців, а також підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і вживати заходів щодо реалізації їх пропозицій і законних вимог із їх наступним інформуванням [6].

Після того як визначений головний комітет, який готуватиме законопроект до першого читання, законопроект пропонується для ознайомлення на офіційному сайті ВРУ – громадські організації можуть надавати свою експертну оцінку для розгляду суб'єктами законодавчої ініціативи чи Головним науково-експертним управлінням Апарату ВРУ.

Розгляд законопроекту у другому читанні передбачає роботу щодо його максимального змістового наповнення, тому й подається він у вигляді таблиці, яка містить матеріали законопроекту першого читання; унесені пропозиції та поправки; законопроект в остаточній редакції для другого читання. На етапі підготовки законопроекту до другого читання для залучення громадськості можуть проводитись публічні заходи комітету щодо обговорення законодавчої ініціативи, зокрема слухання, круглі столи, може бути замовлено експертний висновок академічним установам, проведено обговорення з громадськими активістами тощо. Зацікавлені громадські організації можуть ініціювати слухання в комітетах, бути їх безпосередніми учасниками або текст пропозицій і поправок до другого читання можуть передавати через народних депутатів, депутатські фракції чи відповідні комітети.

Згідно із Законом України «Про комітети Верховної Ради України», до обов'язків комітетів під час законопроектної функції входить вивчення громадської думки, розгляд звернень громадян, об'єднань громадян, будь-яких пропозицій, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або внесенні змін до законодавчих актів, і в разі необхідності готування відповідних проектів актів та внесення їх на розгляд Верховної Ради України [7, ст. 16].

Слухання в комітетах Верховної Ради України за участі громадськості надає можливість громадянам висунути відповідні пропозиції щодо законопроекту чи нові законодавчі ініціа-

тиви, а самим депутатам отримати інформацію про ступінь підтримання чи необхідності відповідного законопроекту. Завдяки цьому можна досягти високого рівня взаєморозуміння між суспільними групами та органами державної влади, підвищити якість законотворчого процесу й рівень участі громадян в управлінні державними справами загалом.

Крім того, згідно з вищезгаданим законом, комітети Верховної Ради України під час законопроектної функції мають право створювати робочі групи й залучати до їх складу співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців за їх згодою та інших фахівців, котрі також є представниками громадськості, а також звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проектів законів [7, ст. 15]. Наприклад, 20 грудня 2011 р. за ініціативи комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин була створена робоча група з метою приведення українського законодавства у сфері рівних можливостей та прав жінок і чоловіків згідно з рекомендаціями ООН.

Можуть також створюватись інші консультативно-дорадчі органи, такі як громадські ради тощо. У разі зацікавленості кількох громадських організацій делегувати своїх представників до громадської ради відповідного комітету або створити громадську раду організації можуть звернутися до голови комітету з мотивованим листом щодо своєї ініціативи. На засіданні комітету ця ініціатива обговорюється і приймається рішення щодо створення громадської (науково-експертної) ради, готується відповідне положення про громадську раду (мета створення, завдання, механізми співпраці тощо), затверджується склад ради. Діяльність громадських рад при комітетах здійснюється відповідно до Положень про ради, які затверджуються керівництвом комітетів. Наприклад, при комітеті ВРУ з питань культури і духовності й комітеті з питань податкової та митної політики створено громадські ради.

Члени громадських рад можуть отримати статус позаштатних консультантів комітетів. Позаштатний консультант у Верховній Раді України та її органах – це працівник, котрий виконує роботу без зарахування його до штату Апарату Верховної Ради України. Інститут позаштатних консультантів запроваджується з метою вдосконалення підготовки проектів законодавчих актів, їх наукової та юридичної експертизи шляхом широкого залучення до цієї роботи науковців і спеціалістів різних галузей народного господарства й соціально-культурної сфери, центральних органів виконавчої влади, працівників місцевих органів державної влади місцевого самоврядування, наукових установ і навчальних закладів, громадських організацій [8].

Крім утворення й діяльності окремих інститутів Верховної Ради України, у контексті здійснення законодавчої діяльності за участі громадськості Верховна Рада України проводить громадські, публічні заходи щодо обго-

ворення нових проектів законів, контролю за виконанням прийнятого раніше законодавства чи державних програм, вивчення актуальних питань життєдіяльності суспільства. Регламентом Верховної Ради України передбачено проведення парламентських слухань з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, до яких запрошуються представники органів державної влади й наукових установ, об'єднань громадян та інші представники громадськості (спеціалісти в певній галузі, представники неурядових організацій, бізнесу) тощо [9, гл. 39]. У 2014 р. відбулись парламентські слухання на тему «Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання», «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави», «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» й інші. З метою залучення громадськості до вироблення державної політики щодо національної свідомості, сприяння єдності країни прийнята Постанова Верховної Ради України «Про проведення парламентських слухань на тему «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етніонаціональної політики єдності в Україні», що відбудеться 4 березня 2015 р.

У перспективі з метою розширення можливостей участі громадськості в законодавчій владі та реалізації розвитку інформаційного суспільства є розбудова інституту електронного парламенту в Україні.

До основних пріоритетів інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України зараховано забезпечення прозорості й відкритості; налагодження діалогу між парламентом і народними депутатами; забезпечення повного доступу громадян до інформації про роботу парламенту.

Парламент як єдиний орган законодавчої влади й орган представницької демократії заради підвищення соціальної та демократичної легітимності законодавства повинен шукати й запроваджувати інноваційні підходи для розширення доступу громадянського суспільства до процесу прийняття законодавчих рішень на його всіх етапах.

Висновки. Ми вбачаємо важливість співпраці парламенту із громадянським суспільством, громадськими об'єднаннями як вагомого елемента системи стримувань і противаг, механізму контролю за прийняттям державних рішень з боку громадськості й участі у здійсненні законодавчої влади, що є ознакою прозорості політичних процесів у державі. З метою оптимізації такої роботи, ураховуючи вищевикладене, необхідно таке:

1. Усунення бюрократичності в державному стилі роботи в цьому напрямі, не перенесення її у громадський сектор.

2. Проведення інформаційної політики для широкого кола громадськості з метою доведення до відома про реалізацію їх права на участь у здійсненні законодавчої влади; усунення браку знань, навичок та умінь.

3. Інформатизація процесів співпраці громадян із парламентом шляхом створення відповідних сайтів (чи через офіційний сайт ВРУ)

для залишення коментарів щодо законопроектів, які подаватимуться на пленарні засідання, і розширення форм і методів офіційного оприлюднення та доведення до відома населення чинних законів для оптимізації реалізації ними своїх прав і виконання обов'язків.

4. Шляхом прийняття відповідного нормативного акта на законодавчому рівні установити форми і процедуру залучення громадськості до здійснення законодавчої влади (зокрема Закон України «Про громадську ініціативу») та визначити спеціально уповноважений орган, який буде відповідальний за громадське обговорення законопроектів (зокрема Всеукраїнська громадська рада).

5. Розроблення критеріїв добору провідних фахівців за профілем законодавчої діяльності для залучення їх до співпраці у громадських, науково-експертних радах при комітетах.

6. Уведення інституту громадської експертизи законопроектів. Установити відповідальність для суб'єктів законодавчої ініціативи, які подаватимуть законопроект без експертного висновку громадськості (хоча б представників тієї категорії суспільства, на яких розповсюджуватиметься дія прийнятого закону).

7. Передбачення можливості законодавчої ініціативи громадян України та їх об'єднань у Конституції України, урегулювання порядку законодавчої ініціативи за участі громадян, урахування необхідності правової експертизи результатів нормотворчості громадян, зокрема на предмет відповідності Конституції України й іншим законам України, з метою уникнення суперечностей і подвійного трактування того чи іншого закону, що ініціюється громадянами.

Визначаючи парламентаризм як співтворчість держави й суспільства із провідною роллю парламенту в процесі демократизації влади, реалізація цих пропозицій допоможе забезпечити конструктивний діалог між цими суб'єктами для досягнення позитивних результатів у законотворчій роботі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47.
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1.
4. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 44–45.
5. Народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії: доцільність запровадження в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
6. Про статус народного депутата : Закон України від 17.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 3.
7. Про комітети ВРУ : Закон України від 04.04.1995 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 19.
8. Про позаштатного консультанта у Верховній Раді України та в її органах : Положення, затверджене Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 07.07.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
9. Про Регламент ВРУ : Закон України від 10.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №№ 14–15, 16–17.