

**УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРАВОТВОРЧОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

Проаналізовано значення, форми та процедури залучення громадськості до правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави, сформульовано пропозицію щодо доцільності надання громадськості права контролю за прийняттям соціально значущих законів та інших нормативних актів і ведення моніторингу їх виконання.

Проанализированы значение, формы и процедуры привлечения общественности к правотворческому обеспечению реализации культурной функции государства, сформулировано предложение о целесообразности предоставления общественности права контроля за принятием социально значимых законов и иных нормативных актов и ведения мониторинга их исполнения.

The essence, forms and proceedings of community's involving to lawmaking guarantee of cultural state function realization are analyzed. A proposal about reasonability of presenting to community the right on control for adoption socially valued laws and other normative acts as well as providing monitoring under their execution is formulated.

Нині широко обговорюється питання про становлення в Україні громадянського суспільства, його значення для реалізації тих цілей та завдань, які узяла на себе наша держава на початку 90-х років минулого століття і які пізніше офіційно закріпила в Основному Законі. У даному випадку мова йде про те, що Україна бажає бути демократичною, правовою та соціальною державою, державою, яка визнає за своїми громадянами широкий комплекс прав та свобод та своїми діями сприяє їх найповнішій реалізації. Включитися у процес побудови в Україні саме такої державності запрошуються і інституції громадянського суспільства – політичні партії, громадські організації, органи місцевого самоврядування, окремі громадяни тощо. З цього приводу відмітимо, що участь зазначених інституцій у державотворенні практично не обмежується жодною сферою. Не стала у цьому плані виключенням і сфера культури, в управлінні якою також мають право брати участь представники так званого «третього сектору». Проте, аналіз як практики залучення громадськості до сфери державного управління, так і відповідної наукової літератури показує, що на сьогодні зазначеному питанню приділяється недостатня увага. Так, наприклад, у наукових працях В. Авер'янова, Ю. Гажієнко, О. Пушкіної, Н. Філик та ін., здійснюється лише загальне дослідження проблем залучення громадськості до сфери державотво-

рення, без концентрації уваги як на окремих сферах співпраці громадян та влади, так і на видах діяльності, у межах яких може здійснюватися таке співробітництво.

Виходячи з цього, завданням даної статті є вивчення проблем, які мають місце у сфері залучення громадськості до правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави.

А чому власне до правотворчої діяльності? Тому, що правотворчість є з одного боку найбільш складною та найбільш відповідальною діяльністю відповідних органів державної влади, а з іншого – і найбільш закритою для суспільства, що багато у чому пов'язано з радянською практикою нормотворення. Тому, залучаючи громадськість до правотворчості, можна досягти як підвищення якості правотворчого продукту, так і змін у практиці державного управління, пов'язаних з його демократизацію.

У юридичній літературі під правотворчістю розуміється правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм. На підставі наведеного визначення науковці конструюють основні ознаки зазначеного виду діяльності, наголошуючи на тому, що правотворчість здійснюється державою безпосередньо або з її попереднього дозволу, а також громадянським суспільством (народом) і його суб'єктами; полягає у створенні нових норм права або в зміні чи скасуванні чинних норм; набуває завершення в письмовому акті-документі, який називається нормативно-правовим актом; відбувається відповідно до правового регламенту, тобто процедури, яка встановлюється правовими нормами; має конкретно-цільову і організаційну спрямованість [1, с. 293]. Пропонуємо проаналізувати наведені ознаки правотворчості у ракурсі розмови про участь громадськості у забезпеченні реалізації культурної функції держави.

Держава, приймаючи на себе зобов'язання забезпечити реалізацію культурної функції, у першу чергу має потурбуватися про створення належного правового підґрунтя, яке б визначило систему та правовий статус учасників відповідних правовідносин, особливості та процедури участі останніх у цих правовідносинах. З огляду на масштабність культурної сфери, а також демократизацію нашого суспільства, пов'язану у тому числі і з децентралізацією правотворчих повноважень, нині в Україні можна нарахувати чималу кількість суб'єктів, задіяних у процесі творення норм права, необхідних для виконання завдань, що складають зміст культурної функції. До системи таких суб'єктів відноситься Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (Міністерство культури і туризму України, Міністерство освіти і науки України, Державна

служба з питань національної культурної спадщини тощо), місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Наведена система суб'єктів правотворчої діяльності визначена у ст. 22 Основ законодавства України про культуру [2]. Проте, необхідно відмітити, що її (систему) неможна вважати закінченою, оскільки до неї, на наш погляд, мають бути включена також і громадськість.

Ведучи мову про участь громадськості у правотворчому процесі, наголосимо на тому, що вона, власне, передбачена на сьогодні у згаданих вище Основах законодавства про культуру, де, зокрема, у ст. 21-2 сказано, що держава залучає неприбуткові організації у сфері культури до участі у підготовці законопроектів та проектів інших нормативних актів органів влади. Однак, на наш погляд, подібне формулювання страждає на досить суттєві вади, які майже повністю нівелюють можливість громадськості приймати участь в управлінні державними справами, у тому числі і через участь у правотворчому процесі.

Зупинимося на зазначеній проблемі докладніше.

Перше, що привертає увагу під час аналізу ст. 21-2 Основ законодавства про культуру, це термін «неприбуткові організації у сфері культури», через вживання якого законодавець, напевно, намагався створити умови для реалізації закріпленого у ст. 2 Основ законодавства про культуру принципу поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури. Однак, на нашу думку, такий підхід є хибним, бо навпаки призводить до суттєвого звуження відповідних прав громадськості. Справа у тому, що термін «неприбуткові організації» не можна вважати синонімом до поняття громадськість. Це пов'язано з тим, що до неприбуткових організацій, відповідно до чинних нормативних актів [3], відноситься досить значний перелік суб'єктів, значна частина яких не має ніякого відношення до інституцій громадянського суспільства. Так, наприклад, неприбутковими організаціями за певних умов визнаються органи державної влади України, органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів; установи, організації, створені органами державної влади України, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів; політичні партії; пенсійні фонди; творчі спілки; релігійні організації тощо. Отже, як ми бачимо, законодавець намагаючись забезпечити право громадськості приймати участь у правотворчому забезпеченні реалізації культурної функції, фактично закріпив зазначене право за тими суб'єктами, які до громадськості не мають жодного відношення, що, як наслідок, призвело до розмивання правотворчих повноважень останньої.

Подібна ситуація, на нашу думку, може бути пояснена невдалим запозиченням зазначеного поняття із зарубіжного законодав-

ства, у межах якого, дійсно, під неприбутковими організаціями розуміються виключно інституції громадянського суспільства. Проте, в Україні з таким вузьким тлумаченням названого терміну, як ми бачимо, представники влади не погодилися, що, власне, і викликало описану вище ситуацію. У зв'язку з цим незрозуміло, навіщо було взагалі вдаватися до використання даного поняття, оскільки на час, коли Основи законодавства про культуру були доповнені ст. 21-2, у нашій державі вже діяв Закон України «Про об'єднання громадян» [4], яким було офіційно введено у правовий обіг термін «громадська організація», який і можна було б використати у названій статті Основ законодавства про культуру. Однак, і такий варіант здається нам не найкращим. Це пов'язано з тим, що дефініція громадської організації також є не надто широким терміном, тобто таким, що може охопити собою увесь спектр суб'єктів, зацікавлених у прийнятті участі у правотворчому забезпеченні реалізації культурної функції держави. У цьому плані не досить вдалим виглядає і поняття неурядова організація, за допомогою якого окремі науковці також намагаються окреслити коло суб'єктів, що відносяться до третього сектору [5], оскільки воно є також недостатньо об'ємним за своїм внутрішнім змістом.

Отже, найбільш вдалим терміном, у зв'язку з викладеним, здається «громадськість», під якою необхідно розуміти не лише громадські організації (неурядові організації), але і трудові колективи; неорганізовані, випадкові групи громадян, які не об'єднані ні організаційно, ні спільною роботою; окремих громадян, які залучаються до співпраці з органами державної влади та місцевого самоврядування [6].

Таким чином, саме громадськість, на нашу думку, має визнаватися суб'єктом (учасником) правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави.

Суб'єкт або учасник правотворчого процесу, як впливає з наведеного вище визначення правотворчої діяльності, приймає участь у створенні нових норм права або в зміні чи скасуванні чинних норм. У зв'язку з цим виникає питання про «глибину» участі громадськості у названому процесі. Відповідаючи на нього, відмітимо, що у першу чергу ми будемо орієнтуватися на загальну тезу, відповідно до якої вважається, що громадськість не може безпосередньо видавати нормативні акти загальнообов'язкового значення або змінювати чи скасовувати їх. Подібними повноваженнями вона володіє, як відомо, лише у сфері регулювання своєї внутрішньоорганізаційної діяльності. Тому нам необхідно встановити більш чіткі межі між правом громадськості приймати участь у правотворчому процесі та формами такої участі.

Виходячи із чинної нормативної бази, якою визначено процедуру правотворчої діяльності, відповідної наукової літератури [5; 7],

а також наявного досвіду участі громадськості у правотворчому процесі, можна зробити висновок, що представники «третього сектору» можуть приймати у ньому лише опосередковану участь. На сьогодні відомі наступні форми участі громадськості у правотворчій діяльності:

– санкціонована нормотворча діяльність, тобто відносно самостійна правотворчість громадськості за попередньою санкцією відповідних офіційних суб'єктів або з наступним затвердженням її результатів. Особливість санкціонованої нормотворчої діяльності громадськості полягає у тому, що відповідні владні суб'єкти не приймають безпосередньої участі у формулюванні нормативних приписів, які створюються громадськістю. Це здійснюється безпосередньо її представниками. Владні суб'єкти, які санкціонують ці норми у якості юридичних (тобто таких, які стають загальнообов'язковими і забезпечуються у своєму виконанні державною підтримкою), розглядають і вирішують основне питання: чи відповідають вони чинним нормативним актам або загальним правовим принципам. Після проведеного санкціонування нормативні встановлення набувають юридичної сили подібної до юридичної сили державних актів або актів органів місцевого самоврядування. Санкціоновані нормативні акти громадськості є обов'язковими для виконання усіма, до кого їх звернуто, незалежно від того, чи належить той або інший суб'єкт, наприклад, до кола членів громадської організації.

Ведучи мову про дану форму участі громадськості у правотворчості, відзначимо, що вона є не досить розповсюдженою, у тому числі й у сфері правового забезпечення реалізації культурної функції держави. Проведений аналіз нормативної бази української держави дозволив знайти невелику кількість нормативних актів, виданих громадськими (неурядовими) об'єднаннями, які після необхідного санкціонування з боку органів державної влади набули загальнообов'язкового характеру. Мова йде, наприклад, про постанову Центральної спілки споживчих товариств України (Укоопспілка) від 6 січня 1994 р. № 2 «Про інструкцію про книгу відгуків і пропозицій в об'єктах роздрібної торгівлі та громадського харчування споживчої кооперації України» [8]. Що ж стосується сфери культури, то подібні нормативні акти у ній не зустрічаються. Ситуація, на наш погляд, є неприйнятною для сучасного етапу державотворення, коли постійно наголошується на необхідності залучення громадськості до реалізації державних справ. Ще більш не зрозумілою зазначена ситуація стає на фоні видання Міністерством освіти і науки України нормативних актів, які визначають особливості участі громадськості у сфері державного управління освітою, без залучення її представників до цього процесу. Так, наприклад, МОН України було видано наказ від 1 квітня 2008 р.

№ 284 «Про затвердження Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів» [9], у розробці та прийнятті якого, на нашу думку, могли б взяти участь громадські об'єднання. Проте цього не сталося, що свідчить, з одного боку, про закритість та непрозорість сфери управління освітою, а з іншого, – можливо і про неготовність громадськості до активної участі у державному управлінні. Проте, які б ми пояснення не шукали, одна річ є абсолютно зрозумілою – як представників влади, так і представників громадськості потрібно ще довго та напружено вчити формам та методам спільної роботи, у тому числі і у сфері правотворчості;

– поряд із санкціонованою правотворчістю певного поширення набула також і така форма участь громадськості у процесі творення норм як спільне видання нормативних актів. Залучення органами держави або органами місцевого самоврядування представників громадськості до спільного видання нормативних актів переслідує, з одного боку, мету найбільш всебічного вирішення питання, з іншого – забезпечити реалізацію прийнятих нормативних приписів за безпосередньої підтримки і під контролем громадськості [7].

Нині у нашій державі діє певна кількість нормативних актів, прийнятих за безпосередньої участі представників громадськості, проте про розповсюдженість зазначеної форми співпраці названих суб'єктів навряд чи можна вести мову. Подібні нормативні акти – скоріше виключення із правила, ніж правило, що є підтвердженням нерозвиненості взаємодії держави і інститутів громадянського суспільства. Що стосується нормативного забезпечення реалізації культурної функції держави, то у цій сфері нам взагалі не вдалося знайти прикладу спільної роботи громадськості і представників держави у сфері правотворчості. Нехтування можливостями та досвідом представників громадськості у правотворчому процесі, за нашим глибоким переконанням, не приносить державі жодного позитиву, позбавляє її представників можливості подивитися на проєкт нормативного акту з боку тих осіб, які невдовзі змушені будуть виконувати його приписи, а від того наскільки він буде для них прийнятним та зрозумілим буде залежати ефективність правозастосування. Тому розробники нормативних актів у першу чергу мають потурбуватися про його логічну виваженість, всебічність регулювання, своєчасність видання та повноту приписів, що у багатьох випадках може бути досягнуто саме через залучення до правотворчого процесу представників громадськості;

– подання пропозицій до органів державної влади та місцевого самоврядування про розробку проєктів нормативних актів, при-

йняття участі у їх розробці. Зазначена форма участі громадськості у правотворчому процесі, на наш погляд, на сьогодні є найбільш розповсюдженою у порівнянні із названими вище формами, проте і вона, на жаль, не набула повного визнання, перш за все, серед офіційних суб'єктів правотворчого процесу. Певна поширеність зазначеної форми роботи громадськості, на наш погляд, пояснюється наявністю ряду нормативних актів, перш за все Закону України «Про звернення громадян» [10], які і дозволяють громадськості включатися у процес ініціації прийняття нормативних актів, підготовки їх проектів.

Отже, у межах даної форми роботи громадськість може приймати участь у розробці проектів нормативних актів або розроблювати такі проекти самостійно; співпрацювати з профільними комітетами Верховної Ради України або Верховної Ради АР Крим, відповідними комісіями місцевих рад, органами виконавчої влади, які приймають участь у нормативному забезпеченні реалізації культурної функції держави. Представники громадськості можуть за дорученням відповідних офіційних суб'єктів правотворчого процесу проводити соціологічні дослідження, необхідні для збору відповідної інформації, що має бути покладена у підґрунтя нормативного акту, організувати науково-практичні конференції та семінари, спрямовані на обговорення проектів майбутніх нормативних актів.

Разом з цим, роблячи загальний висновок з викладеного, необхідно відмітити, що рівень співпраці громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері правотворчості взагалі та правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави зокрема, не відповідає потребам державотворення, не дозволяє інститутам громадянського суспільства належним чином включитися у процес публічного управління державними справами. З огляду на це необхідним виглядає прийняття рамкового нормативного акту, спрямованого на закріплення прав громадськості на участь у правотворчому процесі. У такому нормативному акті мають бути визначені загальні принципи участі громадськості у правотворчих процедурах, їх права та обов'язки, а також кореспондуючі їм права та обов'язки офіційних суб'єктів правотворчості. Кожна громадська організація, кожний громадянин мають зрозуміти свої можливості у даній сфері.

Наступна деталізація та конкретизація нормативних встановлень щодо процедури участі громадськості у правотворчому процесі, на наш погляд, має бути здійснена за рахунок доопрацювання законодавства про об'єднання громадян, де у межах кожного з діючих на сьогодні законів про окремі види об'єднань громадян мають бути зафіксовані процедури залучення останніх до правотворчої діяльності. Поряд з цим, як слушно наголошується у літературі [11], громадськості слід надати право контролю за прийняттям

соціальнозначущих законів та інших нормативних актів і ведення моніторингу їх виконання.

Список літератури: 1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник ; [пер. з рос.] / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 2. Основи законодавства України про культуру // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294. 3. Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій) : наказ Державної податкової адміністрації України від 3 лип. 2000 р. № 355 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 31. – Ст. 1328. 4. Про об'єднання громадян : закон України від 16 черв. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504. 5. Левченко Л. Участь неурядових організацій у виробленні законодавчих ініціатив і рішень у галузі громадського здоров'я в Україні / Л. Левченко // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні. Ч. 1.: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Л., 2006. – С. 323–326. 6. Якимов П. П. Общественность как субъект уголовного процесса // Известие вузов. Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 111–115. 7. Горшенев В. М. О роли общественных организаций в советском правотворчестве / В. М. Горшенев // Советское государство и право. – 1962. – № 8. – С. 115–120. 8. Про інструкцію про книгу відгуків і пропозицій в об'єктах роздрібної торгівлі та громадського харчування споживчої кооперації України : постановва Укоопспілки від 6 січ. 1994 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 9. Про затвердження Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів : наказ М-ва освіти і науки України від 1 квіт. 2008 р. № 284 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 31. – Ст. 1017. 10. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257. 11. Онищенко О. Громадянське суспільство: тенденції становлення / О. Онищенко // Наука і суспільство. – 2002. – № 1/2. – С. 2–7.

Надійшла до редколегії 20.06.2009

УДК 351.9(477):69

В. О. Ромасько

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Уточнено сутність будівництва як суспільно корисної діяльності, сформульовано поняття державного контролю у сфері будівництва. Обґрунтовано необхідність прийняття комплексного законодавчого акта з питань здійснення державного контролю у сфері будівництва із визначенням основних його положень.

Уточнена сущность строительства как общественно полезной деятельности, сформулировано понятие государственного контроля в сфере строительства. Обоснована необходимость принятия комплексного законодательного акта по вопросам осуществления государственного контроля в сфере строительства с определением основных его положений.
