

The third exception is the use of non-armed force against an offender state by third states in case when the internationally wrongful act of the first one related to a violation of the obligation towards the international community as a whole (*erga omnes* obligations).

In addition, the Author considers the implementation of non-military measures by states within the concept of "Responsibility to protect" as an exception to the international legal prohibition of the use of non-armed force. Although such actions are carried out in the form of countermeasures and the actions of the Security Council under Chapter VII, which have been already investigated, here such measures have another legal nature, since they are implemented within the framework of a separate concept. This fact gives grounds to consider such measures as a freestanding exception to the prohibition of intervention in the internal affairs of states.

Keywords: the use of non-armed force, the principle of non-intervention, coercive measures, countermeasures, *erga omnes* obligations.

УДК 342.572

В. Ф. Нестерович | **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ УТВЕРДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ В УКРАЇНІ**

У статті розкрито конституційно-правове утвердження громадських обговорень в Україні. Указано, що проведення громадських обговорень проєктів нормативно-правових актів забезпечує впровадження в державотворчі процеси принципів гласності та прозорості, конкуренції протилежних поглядів, які були висловлені різними соціальними та корпоративними групами, можливості вибору найбільш оптимального вирішення певного питання, що має важливе значення під час прийняття нормативно-правових актів. Зроблено висновок, що недосконале законодавство та відсутність міцних демократичних традицій в Україні суттєво зменшують ефективність цієї форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Ключові слова: конституційно-правове утвердження, громадськість, громадські обговорення, проєкти нормативно-правових актів, Україна.

Постановка проблеми. Інститут громадських обговорень має досить виразні історичні корені. Громадські обговорення почали практикуватися ще в перші роки радянської влади, задовго до їх конституційно-правового утвердження в Україні. Зокрема, у грудні 1917 – січні 1918 рр. широко обговорювався Декрет про відокремлення церкви від держави та окремі розділи Конституції РРФСР 1918 р., а з 1922 р. обговорювалися проєкти кодексів про шлюб, сім'ю та опіку в союзних республіках. Пізніше, протягом 1926-1927 рр., на обговорення було винесено проєкт «Загальних основ землекористування та земельного устрою», а в 1927-1928 рр. предметом обговорень стають звіти депутатів Рад усіх рівнів перед виборцями [1, с. 139-140].

Успішне проведення радянською владою громадських обговорень щодо низки проєктів нормативно-правових актів, посприятило застосуванню цієї форми народовладдя при розробці Основного Закону – Конституції СРСР 1936 р. Зокрема, Президією ЦВК СРСР 11 червня 1936 року було прийнято рішення про опублікування проєкту Конституції СРСР для

всенародного обговорення. В обговоренні проекту цієї Конституції взяли участь 55% дорослого населення держави, за результатами якого було подано близько двох мільйонів поправок, доповнень і пропозицій. Однак на розгляд З'їзду Рад було винесено лише близько 14 тисяч поправок, які й ті З'їзд так і не зміг фізично розглянути за 11 днів роботи. Усенародні обговорення важливих державних і партійних документів особливо активно почали практикуватися в повоєнні роки. Так, протягом 1956-1985 років у Радянському Союзі було проведено обговорення більш як 30 проектів важливих державно-правових актів: тези доповідей, директив, ухвалених ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР [1, с. 140].

На конституційно-правовому рівні громадські обговорення було визнано Конституцією СРСР 1977 р., а пізніше порядок їх проведення визначено й у Законі СРСР «Про всенародне обговорення важливих питань державного життя» від 30 червня 1987 року. На всенародне обговорення, відповідно до статті 12 цього Закону, виносилися проекти законів і рішень, які зачіпали основні напрями політичного, економічного й соціального розвитку країни, здійснення конституційних прав, свобод і обов'язків радянських громадян, а також інші найбільш важливі питання державного життя, віднесені до відання Союзу РСР. Винесення проектів законів, інших питань на всенародне обговорення провадилося рішенням Верховної Ради СРСР або Президії Верховної Ради СРСР, прийнятим за їх ініціативою або за пропозицією союзної республіки. Рекомендації про доцільність винесення проекту закону чи іншого питання на всенародне обговорення могли бути висловлені постійними комісіями Ради Союзу й Ради Національностей, Радою Міністрів СРСР, загальносоюзними органами громадських організацій, іншими органами й особами, що вносять відповідно до закону до Верховної Ради СРСР або його Президії законопроект або інше питання [2].

Загалом керівництво Радянського Союзу досить активно використовувало та підтримувало попередньо узгоджені з органами публічної влади ініціативи громадськості щодо проведення всенародних обговорень. Основною причиною цьому було те, що за такої ситуації результати громадських обговорень мали заздалегідь передбачувальний характер, а відповідно були більш безпечними для комуністичного режиму, ніж результати інших схожих форм безпосередньої демократії. Тому цілком закономірно, що для забезпечення атрибутів демократичної держави в колишньому Радянському Союзі часто всенародні обговорення ототожнювалися з всенародними опитуваннями та навіть референдумами. Ще одним позитивним моментом застосування громадських обговорень у СРСР стала практика доведення в такий спосіб до відома населення положень проектів нормативно-правових актів. Тобто громадські обговорення за радянської доби мали спотворений характер, оскільки головною метою їхнього проведення було не з'ясування думки громадськості щодо положень проекту певного нормативно-правового акта, а здійснення на громадськість інформаційно-ідеологічного впливу при прийнятті того чи іншого нормативно-правового акта.

З набуттям незалежності України в нашій державі збереглася більшість елементів радянської практики проведення громадських обговорень, за якої ця форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів здебільшого зводилася до формальної процедури. Загалом, зважаючи на кількісні показники, то в Україні громадські обговорення проводилися щодо цілої низки законопроектів, кодексів та навіть проектів Конституції України та внесення до неї змін. Зокрема, громадське обговорення проводилося щодо: проектів Законів України «Про пенсійне забезпечення» (1991 р.), «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1992 р.), «Про внесення змін до Конституції України» (2005 та 2009 рр.), Податкового (2010 р.) та Трудового (2010 р.) кодексів тощо. Утім, результати вищевказаних проведених громадських обговорень належним чином не узагальнювалися й не оприлюднювалися органами публічної влади як для громадськості, так і суспільства загалом [1, с. 141-144].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конституційно-правового утвердження громадських обговорень в Україні знайшло своє відображення в наукових працях таких учених, як Я. Берназюк, С. Білоцький, Д. Ковриженко, А. Євгенєва, Ю. Шкарлат, В. Лішкан, В. Погорілко, В. Федоренко та ін. Попри велику кількість публікацій з означеної проблеми, які мають місце останнім часом у вітчизняній юридичній науці, питання конституційно-правового утвердження громадських обговорень в Україні досі так і не отримало всестороннього та комплексного вивчення й дослідження.

Формування цілей. Метою цієї статті є розкриття конституційно-правового утвердження громадських обговорень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень в Україні, попри активне використання цієї форми участі громадськості в прийнятті нормативно-правових актів, і досі має сегментарний та безсистемний характер. Уперше на законодавчому рівні порядок проведення громадських обговорень у формі комітетських слухань було визначено в Законі України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 року № 116/95-ВР [48]. Відповідно до статті 29 цього Закону, комітети при підготовці й проведенні слухань мають право: ініціювати пропозиції про проведення слухань, проводити їх за дорученням Верховної Ради України або згідно з планами роботи комітетів; проводити слухання для обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства; використовувати інформацію, отриману під час слухань, при прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій комітетом з питань, віднесених до предмета відання комітету, та розповсюджувати її серед народних депутатів України. Слухання в комітетах

проводяться в сесійний період у дні тижня, що відводяться для роботи в комітетах. Комітети приймають рішення про тему, день та час проведення слухань зазвичай не пізніше ніж за тридцять днів до їх проведення [3].

Низкою наступних законів України – «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 28097-ВР [4], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [5] та «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [6] було визначено проведення громадських обговорень в окремих сферах прийняття нормативно-правових актів. Серед таких сфер варто назвати місцеве самоврядування, регуляторну політику в галузі господарської діяльності та законодавчу діяльність. Водночас попри наявність зазначених законів України, системного підходу до врегулювання порядку проведення громадських обговорень у нашій державі так і не вдалося досягти.

Спробу щодо урегулювання окремих сегментів проведення громадських обговорень було здійснено й на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2003 року було затверджено Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України. Парламентські слухання, відповідно до цієї Постанови, проводилися для вивчення питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів України Конституції України, законів України, постанов Верховної Ради України в межах повноважень Верховної Ради України, визначених Конституцією України із залученням представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості [7].

Трьома роками пізніше порядок проведення парламентських слухань у Верховній Раді України було визначено Главою 38 Постанови Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року № 3547-IV, а вказана вище парламентська постанова від 11 грудня 2003 року визнана такою, що втратила чинність [8]. Зважаючи на те, що Рішенням Конституційного Суду України від 01 квітня 2008 року № 4-рп у справі про Регламент Верховної Ради України Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» було визнано неконституційною, вона також утратила чинність [9]. З прийняттям Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI порядок проведення парламентських слухань нарешті отримав законодавчий рівень регулювання.

Парламентські слухання у Верховній Раді України, відповідно до Глави 39 цього Закону, проводяться для вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Парламентські слухання проводяться в сесійний період зазвичай не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях та групах. Пропозицію щодо проведення парламентських слухань може бути

внесено на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, у якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення. Для обговорення на парламентських слуханнях може бути запропоновано лише одне тематичне питання. Для участі в парламентських слуханнях запрошуються представники органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань. Парламентські слухання проводяться гласно й відкрито з прямою радіотрансляцією, а в разі потреби й телетрансляцією. За результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою схвалює відповідні рекомендації [6].

Загалом проведення парламентських слухань є досить поширеною практикою громадського обговорення важливих та нагальних для суспільства та держави питань. Це наочно підтверджує статистика проведення парламентських слухань в Україні. Зокрема, аналіз матеріалів парламентських слухань, які розміщено на сайті Верховної Ради України, дозволяє навести таку динаміку парламентських слухань: протягом IV скликання Верховної Ради України (2002-2006 рр.) було проведено 40 парламентських слухань; V скликання (2006-2007 рр.) – 9 парламентських слухань; VI скликання (2007-2012 рр.) – 36 парламентських слухань; VII скликання (2012-2014 рр.) – 17 парламентських слухань та протягом VIII скликання (з 2014 р.) – 30 парламентських слухань [10].

Отже, проведення парламентських слухань в Україні займає важливе місце в діяльності Верховної Ради України та сприяє за рахунок залучення громадськості до цього процесу, реалізації парламентом своїх законотворчих та контрольних функцій. Водночас низка недоліків, які мають місце в конституційно-правовому регулюванні організації та проведення парламентських слухань, а також деякі негативні аспекти парламентської практики не дозволяють у повній мірі ефективно використовувати цю форму проведення громадських обговорень проектів нормативно-правових актів.

Тому треба погодитися з думкою експертів Національного інституту стратегічних досліджень, які виділяють чотири основні проблемні моменти проведення парламентських слухань в Україні:

– по-перше, практика завчасної підготовки проекту рекомендацій. Проект рекомендацій на парламентських слуханнях зазвичай не обговорюється, а лише розповсюджується й ніколи не голосується. За підсумками обговорення проект рекомендацій досить часто подається лише через декілька місяців до парламенту, який приймає його більшістю від свого конституційного складу у вигляді постанови;

– по-друге, інформаційні матеріали серед запрошених гостей законодавчого органу розповсюджуються в день проведення парламентських слухань, що не сприяє якості роботи й ставить експертів та громадськість у нерівне становище порівняно з народними депутатами України;

– по-третє, низький рівень представництва на парламентських слуханнях. За даними Апарату та Головного організаційного управління Верховної Ради досить часто для заповнення сесійної зали, яка розрахована на 500 осіб, від навчальних закладів в основному запрошуються студенти. У результаті цього не завжди забезпечується належний порядок у сесійній залі. Народні депутати України у своїй переважній частині зазвичай ігнорують проведення парламентських слухань;

– по-четверте, аналіз практики реалізації парламентських слухань, проведений Апаратом та Головним організаційним управлінням Верховної Ради, засвідчив, що лише третина доручень виконується повністю, інша третина частково, а ще третина зовсім не виконується [11].

На рівні актів Глави держави порядок проведення громадських обговорень частково було врегульовано Указом Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Цим правовим актом було запроваджено практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Метою запровадження цієї форми громадського обговорення було визначено налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення її прозорості та відкритості. У ході підготовки та проведення щорічних Президентських слухань інститутам громадянського суспільства було запропоновано оприлюднювати Національні доповіді зі стратегічно важливих питань соціально-економічного розвитку держави й громадянського суспільства, налагодження партнерства між державою та суспільством, зміцнення засад демократії в Україні, боротьби з корупцією, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади [12].

Водночас системної та широкої практики застосування проведення Президентських слухань в Україні як форми громадського обговорення так і не набуло. Їх проведення в нашій державі обмежилось лише проведенням 08 листопада 2005 року Перших Президентських слухань на тему: «Виклики, породжені свободою». За їх результатами було підготовлено спеціальний документ «Дорожня карта України» – пропозиції до порядку денного державної політики в різних сферах. Головною проблемою залишилося питання про їх практичну реалізацію [13, с. 37]. Загалом Президентські слухання скоріше можна назвати як публічний захід з виголошення декларації намірів, ніж детальне громадське обговорення певної сфери суспільних відносин для її нормативно-правового урегулювання.

Незначне зрушення щодо урегулювання проведення громадського обговорення було зроблено в Указі Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України». У пункті 14 цього Указу зазначено, що проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод

людини й громадянина, за рішенням Президента України можуть бути винесені на обговорення громадськості. Президент України, згідно з підпунктом 6 пункту 4 цього Указу, також може прийняти Розпорядження про винесення на обговорення громадськості проєктів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проєктів актів Президента України [14].

Однак здійснення громадськістю впливу в межах наведених нормативно-правових положень є досить обмеженим, оскільки невідомо, який саме проєкт правового акта винесе Президент України для обговорення громадськістю. Тому говорячи про конституційно-правове врегулювання громадських обговорень в Україні слід указати на практичну необхідність визначення чіткої процедури їх проведення з детальним визначенням підстав, суб'єктів, строків та форм проведення.

Загалом кількість проведених в Україні громадських обговорень проєктів нормативно-правових актів указує про широкую практику їх застосування в нашій державі. Однак попри кількісні показники проведених громадських обговорень проєктів нормативно-правових актів принципів зрушень щодо створення інституційних умов здійснення впливу громадськості на їх прийняття, на жаль, не відбувається. На наш погляд, це є наслідком недосконалості конституційно-правового механізму проведення громадських обговорень, яке помножено на домінування радянської традиції. За цього вважаємо, що основним показником ефективності проведення консультацій з громадськістю в демократичній державі є передусім використання органами публічної влади рекомендацій, пропозицій та зауважень, отриманих у результаті проведення громадського обговорення певного проєкту нормативно-правового акта. Тому наразі в Україні проведення громадських обговорень здебільшого має формально-атрибутивний характер, а висловлені громадськістю пропозиції та зауваження не знаходять свого відображення в заздалегідь підготовлених органами публічної влади резолюціях та інших документах, які приймаються за результатами громадського обговорення.

Зокрема, у порівняльному аналізі «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який був проведений Міжпарламентським Союзом та Програмою розвитку ООН у квітні 2012 року, звертається увага, що реальний громадський вплив на обговорення проєктів нормативно-правових актів є обмеженим. Пропозиція більшого впливу повинна в результаті привести до більшого впливу [15, с. 5]. Схожу позицію можна чітко простежити й у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, у якому констатовано, що в Україні не виконані вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у

формі недовірих консультацій для формального виконання вимог законодавства [16].

Суттєвий прорив у модернізації вітчизняного конституційного законодавства було зроблено з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 року № 996, якою визначено суб'єктів, форми та строки проведення громадського обговорення у сфері виконавчої влади. Зокрема, публічне громадське обговорення організовує й проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради. Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення орган виконавчої влади може утворювати робочу групу [17].

Публічне громадське обговорення згідно з вищезазначеною урядовою постановою проводиться в такому порядку: визначається питання, яке буде винесене на обговорення; приймається рішення про проведення обговорення; розробляється план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби); уживаються заходи для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів; оприлюднюється в обов'язковому порядку інформація про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб; збирається та аналізується інформація про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади способу вирішення питання; формуються експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання; забезпечується врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення; проводиться аналіз результатів обговорення в разі прийняття рішення, що стосується різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; оприлюднюються результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб [17].

На виконання Постанови Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 року № 996 на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада» було запущено громадську Інтернет-платформу «Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів». Ця Інтернет-платформа надає можливість винести на громадське обговорення для предметної дискусії як у цілому проект нормативно-правового акта, так і його окремих складових (розділу, статті, частини, пункту).

Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів у рамках указаної Інтернет-платформи здійснюється на таких засадах: 1. Оцінювання проекту нормативно-правового акта або залишення коментарів на сайті «Громадянське суспільство і влада» можливо лише за умови реєстрації на ньому як користувач. 2. Будь-якій складовій проекту (розділу, статті, пункту) можна надати як загальну оцінку, тобто висловити свою згоду або незгоду, так і додати свій коментар, зауваження або пропозицію за допомогою запропонованої форми. 3. Коментар, зауваження або пропозиція до проекту

нормативно-правового акта можуть бути оцінені іншими користувачами. 4. Надані коментарі, пропозиції або зауваження обов'язково розглядаються під час доопрацювання проекту. 5. Не допускаються коментарі, зауваження та пропозиції, які не пов'язані з текстом проекту нормативно-правового акта, винесеного на громадське обговорення; пропагують ненависть, дискримінацію за расовою, етнічною, статевою, релігійною, соціальною ознаками; містять нецензурну лексику; містять посилання на інші мережеві ресурси, документи, зображення, відеофайли [18].

У громадському обговоренні проектів нормативно-правових актів, відповідно до правил користувачів громадської Інтернет-платформи «Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів», може брати участь будь-який зареєстрований на сайті користувач Інтернету старше 18 років. За постійну активну участь у громадському обговоренні зареєстрованим користувачам нараховується особистий рейтинг, що надалі є підставою для залучення найактивніших користувачів до більш тісної співпраці, участі в дорадчих органах. Громадське обговорення проекту нормативно-правового акта зазвичай триває один календарний місяць, однак в окремих випадках можливе встановлення децю меншого або більшого терміну, а також винесення проекту на повторне обговорення. Дати початку й закінчення обговорення вказано на сторінці законопроекту. Після завершення громадського обговорення проекту, система в автоматизованому режимі продукує аналітичний звіт, що виставляється на сайт для загального доступу або передається розробникам проекту. Усі пропозиції, зауваження та коментарі користувачів фіксуються в кінцевих аналітичних матеріалах та використовуються розробниками проекту для його доопрацювання [18].

За час функціонування Громадської Інтернет-платформи «Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів» станом на 07 лютого 2018 року 56 органів виконавчої влади здійснили обговорення в такий спосіб 3127 проектів нормативно-правових актів щодо яких користувачами системи було надано 2085 пропозицій та зауважень. За цього не було запропоновано жодної альтернативної редакції до проектів нормативно-правових актів, які були предметом громадського обговорення. Нині на громадському обговоренні знаходиться 10 проектів нормативно-правових актів [19].

Загалом результативність громадських обговорень як форми взаємодії влади та громадськості залежить не лише від позитивної налаштованості до співпраці органів публічної влади, але й від спроможності громадськості активно користуватися створеними конституційно-правовими механізмами. Як видно з вищенаведених цифр, що демонструють динаміку проведення громадських слухань, цей інститут безпосередньої демократії є поки що недооціненим в Україні. Нагальним підтвердженням цьому є багато проектів нормативно-правових актів, які не отримали жодного коментаря від громадськості до свого змісту.

Проведення громадських обговорень на рівні органів місцевого самоврядування в Україні законодавчо визначено інститутом громадських

слухань, у рамках якого територіальні громади мають право брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Зокрема засади проведення громадських слухань безпосередньо визначаються статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 28097-ВР, відповідно до якої 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 слухань визначається статутом територіальної громади [4].

Водночас не всі статuti територіальних громад мають чітко визначену процедуру проведення громадських слухань. У нормативно-правових актах міст Хмельницький, Тернопіль, Київ та Житомир порядок ініціювання громадських слухань узагалі не врегульовано. Хоча члени територіальної громади й можуть посилалися на вимоги Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачено таке право, проте в умовах відсутності відповідних процедур під час реалізації такого права можуть виникнути ускладнення, оскільки стаття цього закону, що містить зазначені вимоги, може сприйматися службовцями як декларативна [20, с. 19-24].

Закріплення в статутному праві процедури проведення громадських слухань також не є панацеєю в ефективному врегулюванні цього питання, оскільки передбачені місцевими положеннями та статутами відповідні процедури зазвичай мають досить ускладнений характер реалізації. Деякі органи місцевого самоврядування взагалі зробили себе фактично єдиним можливим суб'єктом права скликати громадські слухання або максимально обмежили права територіальних громад. Така ситуація, безумовно, суттєво стримує чи навіть унеможлиблює участь членів територіальної громади в процесі вирішення питань місцевого значення. Постановка питання під таким кутом зору обумовлена тим, що одним з ключових питань у проведенні громадських слухань як форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є передусім можливість ініціювати їх проведення.

Крім того, згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 28097-ВР, право проводити громадські слухання належить саме територіальній громаді [4]. Проте в багатьох містах право скликати громадські слухання надано не тільки членам територіальної громади, а також органам місцевого самоврядування. Зокрема, статuti територіальної громади та положення про громадські слухання більшості міст надають право ініціювати проведення громадських слухань міському голові, головам районних у місті рад, міським радам та їх виконавчим органам, депутатам міських рад, органам самоорганізації населення. Крім цього, у деяких містах право ініціювати проведення громадських слухань надано громадським організаціям та політичним партіям.

У містах Луцьк, Івано-Франківськ, Кіровоград, Миколаїв, Полтава, Рівне, Суми, Херсон, Черкаси, Сімферополь та Луганськ ініціатива щодо проведення слухань має подаватися у вигляді колективного звернення, що

підписується встановленою кількістю членів територіальної громади або створеною ними ініціативною групою. У деяких містах статuti територіальної громади та положення про громадські слухання встановлюють невиправдано великі вимоги щодо кількості членів територіальної громади, які повинні ініціювати громадські слухання. Зокрема, для подання ініціативи про проведення громадських слухань в Івано-Франківську потрібно зібрати не менше 5% членів територіальної громади, які мають право голосу на виборах, що станом на 31 серпня 2013 року становить 9076 громадян, у Кіровограді – 3 тисячі, у Рівному – 1 тисячу, у Луцьку – 500, у Сумах – 500, у Херсоні – 300 членів територіальної громади, у Дніпропетровську – 250 осіб, у Запоріжжі – 250 осіб, у Черкасах – 250 громадян [20, с. 19-24]. Такі вимоги, безсумнівно, значно ускладнюють право членів територіальної громади проводити громадські слухання.

Висновки. Проведення громадських обговорень проєктів нормативно-правових актів забезпечує впровадження в державотворчі процеси принципів гласності та прозорості, конкуренції протилежних поглядів, які були висловлені різними соціальними та корпоративними групами, можливості вибору найбільш оптимального вирішення певного питання, що має важливе значення під час прийняття нормативно-правових актів. Водночас недосконале законодавство та відсутність міцних демократичних традицій в Україні суттєво зменшують ефективність цієї форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Використані джерела:

1. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: навч. посіб. Київ, 2006. 366 с.
2. О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни: Закон СССР от 30 июня 1987 года. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1987. № 26. Ст. 387.
3. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 28097-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
7. Про затвердження положень про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України та слухань у комітетах Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2003 року № 1385-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 13. Ст. 183.
8. Про Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. №№ 23, 24-25. Ст. 202.

9. Рішення Конституційного Суду України від 01 квітня 2008 року № 4-рп у справі про Регламент Верховної Ради України. *Офіційний вісник України*. 2008. № 28. Ст. 904.

10. Матеріали парламентських слухань. *Верховна Рада України*. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/index.htm.

11. Механізми вдосконалення законодавчого забезпечення організації й проведення парламентських слухань в Україні. *Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень*. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1275>.

12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 38. Ст. 2363.

13. Участь громадськості в законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. Київ, 2009. 23 с.

14. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 . *Офіційний вісник України*. 2006. № 47. Ст. 3123.

15. Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation / Lead author Greg Power, Assistant to the lead author Rebecca A. Shoot; Inter-Parliamentary Union; United Nations Development Programme. Denmark, 2012. 115 p.

16. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: затверджено Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2473.

17. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.

18. Система громадського обговорення законопроектів. *Громадянське суспільство і влада*. URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/1st/942c.

19. Загальна статистика громадського обговорення проектів нормативно-правових актів. *Громадянське суспільство і влада*. URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/statistics.

20. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.: М. В. Лациба, І. М. Лукеря, О. Л. Вашук-Огданська. Київ: Агентство «Україна», 2013. 236 с.

Стаття надійшла до редколегії 12.01.2018

Нестерович В. Ф. Конституционно-правовое утверждение общественных обсуждений в Украине

В статье раскрыто конституционно-правовое утверждение общественных обсуждений в Украине. Указано, что проведение общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов обеспечивает реализацию принципов гласности и прозрачности, конкуренции противоположных взглядов, высказаны различными социальными и корпоративными группами, предоставляет возможность выбора наиболее оптимального решения того или иного вопроса, имеющее важное значение при принятии нормативно-правовых актов. Сделан вывод, что несовершенное законодательство и отсутствие прочных

демократических традиций в Украине существенно уменьшают эффективность этой формы влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: конституционно-правовое утверждение, общественность, общественные обсуждения, проекты нормативно-правовых актов, Украина.

Nesterovych V. Constitutional and Legal Approval of Public Discussions in Ukraine

The article reveals the constitutional and legal approval of public discussions in Ukraine. It is pointed out that public discussions of draft normative and legal acts ensure the implementation of the principles of transparency and competition of opposing views, expressed by various social and corporate groups, provides the opportunity to choose the most optimal solution for a particular issue, which is important in the adoption of regulations.

For the first time at the legislative level, the procedure for holding public hearings in the form of committee hearings was defined in the Law of Ukraine "On the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine" of April 4, 1995. A number of these laws Ukraine as "On Local Self-Government in Ukraine" of May 21, 1997, "On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity" of September 11, 2003 and Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine of February 10, 2010 it was decided to hold public discussions in certain spheres of the adoption of normative legal acts. Among such spheres is local self-government, regulatory policy in the field of economic activity and legislative activity. A significant breakthrough in the modernization of domestic constitutional legislation was made with the adoption of the Cabinet of Ministers Resolution "On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policy" of November 3, 2010, No. 996, which defined the subjects, forms and timing of public discussion in the field of executive power.

At the same time, despite the presence of these laws of Ukraine, a systematic approach to the settlement of the procedure for conducting public hearings in our country has not been achieved. It is concluded that imperfect legislation and the absence of strong democratic traditions in Ukraine significantly reduce the effectiveness of this form of public influence on the adoption of regulations.

Keywords: constitutional-legal statement, public, public discussions, draft normative legal acts, Ukraine.

УДК 342.846.4

К. О. Павшук

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ: СКЛАД ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЇХ ПІДГОТОВКИ

У статті розглянуто проблему підвищення ефективності діяльності виборчих комісій в Україні через призму аналізу її недоліків. Виокремлено негативні чинники, які спричиняють порушення членами комісій процедурних вимог законодавства під час голосування. Сформульовано перелік завдань, виконання яких допоможе усунути вказані недоліки в системі адміністрування виборчого процесу, а також вироблено пропозиції для оптимального їх розв'язання на стадіях утворення виборчих комісій та їх безпосередньої діяльності в день голосування.

Ключові слова: адміністрування виборчого процесу, виборчі комісії, склад виборчих комісій, навчання членів виборчих комісій.