

Конституційно-правові засади

здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні



В. Ф. Нестерович

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка

Розглянуто конституційно-правові засади здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Зазначено, що це право громадськості гарантується низкою норм Конституції України, які деталізовані та конкретизовані іншими актами чинного законодавства України.

Ключові слова: вплив, громадськість, нормативно-правові акти, органи влади.

Рассмотрены конституционно-правовые основы оказания влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов. Указано, что это право общественности гарантируется рядом норм Конституции Украины, которые детализированы и конкретизированы другими актами действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: влияние, общественность, нормативно-правовые акты, органы власти.

The article considers the constitutional and legal framework to affect public acceptance of regulations. Noted that this right is guaranteed by a number of public interpretation of the Constitution of Ukraine, which in turn are detailed and specific other acts of legislation of Ukraine.

Keywords: impact, public, regulations, the authorities.

У контексті подій, пов'язаних з прийняттям Податкового кодексу України, можна констатувати, що Україна потребує суттєвого вдосконалення легітимних форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Від цього виграє і влада, яка отримує можливість бути постійно проінформованою про нагальні проблеми, які є в суспільстві, і громадськість, яка матиме можливість цивілізовано донести до влади свої погляди та міркування щодо того чи іншого нормативно-правового акта. Разом з тим, попри наявну актуальність порушеної проблематики, вона, на жаль, не отримала достатньої наукової розробки. Тому метою цієї статті є дослідження конституційно-правових засад здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні та вироблення практичних рекомендацій щодо їх удосконалення.

У Конституції України відсутня норма, яка безпосередньо визначає за фізичними чи юридичними особами, а також їхніми об'єднаннями право на здійснення легітимного впливу під час прийняття нормативно-правових актів. Однак є низка статей Конституції України, які створюють умови для реалізації цього права. Зокрема, конституційні норми визначають, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5), народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу (ст. 84).

Конституція України також гарантує кожному громадянину право: на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34); віль-

но збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34); на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36); брати участь в управлінні державними справами (ст. 38); збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових та службових осіб (ст. 40); на працю та вільний вибір професії (ст. 43); будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55) [1].

У свою чергу, дані конституційні норми деталізовані та конкретизовані іншими нормативними актами. Для зручності їх умовно слід диференціювати на п'ять груп.

Першу групу складають нормативно-правові акти, що забезпечують публічність та прозорість процесу прийняття нормативно-правових актів, котрі згідно з думкою американських вчених Дж. Фергюсона та Д. МакГенрі, є однією із головних умов ефективного конституювання впливу громадськості [2; с. 200]. Відкритість та прозорість правотворчої роботи органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування дає можливість представникам громадськості вільно контактувати з посадовими та службовими особами цих органів, проводити заходи опосередкованого характеру, а також використовувати інформаційні ресурси правотворчого процесу для здійснення безпосереднього легітимного впливу.

Зокрема, Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ, який

відіграє провідну роль у галузі регулювання інформаційних відносин, визначає засади реалізації права громадян України та юридичних осіб на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення й зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення своїх функцій [3]. Тобто норми цього закону надають можливість у визначений ним спосіб отримання, використання та поширення інформації представниками громадськості з метою впливу на процес прийняття нормативно-правових актів.

Низка інших законів, а саме «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР [4], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII [5], «Про телебачення і радіомовлення» [6] від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII, «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 р. № 74/95-ВР [7] створюють правові основи для організації громадськості різного роду публічних заходів з використанням ЗМІ, залучення широкого загалу для підтримки прийняття необхідного нормативно-правового акта органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування або для протистояння йому.

Порядок допуску та акредитації представників засобів масової інформації у Верховній Раді, Адміністрації Президента України, Кабінеті Міністрів, інших органах виконавчої влади, органах влади АРК та органах місцевого самоврядування для висвітлення ними їх роботи визначається внутрішніми регламентними актами, які регулюють діяльність вище перерахованих владних установ.

Якщо взяти за приклад Український парламент, то його діяльність загалом характеризується значним рівнем прозорості. Зо-

крема, на офіційному веб-сайті Верховної Ради України постійно оприлюднюються стенограми засідань парламенту, порядок денний його пленарних засідань, проекти рішень, прийняття яких віднесено до парламентської компетенції, результати поіменних голосувань щодо кожного винесеного на розгляд Верховної Ради України питання. У цьому контексті, наголошують експерти Лабораторії законодавчих ініціатив, механізми забезпечення гласності діяльності українського парламенту можна вважати навіть більш досконаліми, ніж ті, які практикуються у багатьох інших країнах [8; с. 3-4].

Проте розгляд питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України – лише завершальний етап роботи з підготовки питань до розгляду законодавчим органом, основна частина якої здійснюється у профільних парламентських комітетах. Незважаючи на те, що принцип гласності діяльності парламентських комітетів знайшов своє відображення у ст. 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/96-ВР, на законодавчому рівні він не отримав достатнього змістовного наповнення.

Відсутність чітко виписаного законодавчого імперативу щодо прозорості діяльності комітетів Верховної Ради України призводить до того, що фактично публічний доступ до положень про комітети, порядок денний їхніх засідань, результати голосувань з питань порядку денного тощо обмежений. Питання про те, які саме особи можуть бути присутніми на засіданнях комітетів, вирішується безпосередньо членами комітетів. Таким чином, рівень прозорості діяльності комітетів заслуговує на критичну оцінку. У свою чергу, непрозорість роботи комітетів сприяє здійсненню тіншового лобістського впливу на їхню роботу, що ускладнює здійснення контролю за діяльністю парламентських комітетів і їхніх членів з боку засобів масової інформації та громадськості [8; с. 3-4].

Другу групу складають нормативно-правові акти, які створюють умови для впливу громадськості через звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб щодо ухвалення, відхилення чи припинення дії певного нормативного рішення. Базовим для регулювання даного роду конституційно-правових відносин є Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, який у ст. 1 визначає, що всі громадяни мають право через звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування брати участь в управлінні державними і суспільними справами, з метою впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, організацій і установ незалежно від форми власності, та відстоювання своїх прав і законних інтересів, а також відновлення їх у разі порушення [9].

Звернення громадян, відповідно до цього закону може бути висловлене в письмовій або усній формі у вигляді: 1) пропозиції (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів всіх рівнів, посадових та службових осіб, а також висловлюються думки щодо врегульованості суспільних відносин і умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і суспільного життя, соціально культурного та інших сфер діяльності держави і суспільства; 2) заяви (клопотання) – звернення громадян з проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України й іншими законами їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства, а також недоліки діяльності підприємств, організацій, установ незалежно від форми власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових та службових осіб, а також вираження думки щодо поліпшення їх діяльності; 3) скар-

ги – звернення з вимогою про відновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, посадовими та службовими особами.

Особливе місце у системі звернень громадян займають звернення, які направлені на вдосконалення поточного законодавства. Розробляти законопроекти, пропозиції про внесення змін до чинного законодавства в ініціативному порядку мають право всі громадяни України та юридичні особи. Проте згідно зі ст. 89 Регламенту Верховної Ради України, затвердженим Законом України від 10 лютого 2010 р., вносяться вони до парламенту тільки від імені осіб та органів, що наділені правом законодавчої ініціативи [10]. Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи визначене у ст. 93 Конституції України – це Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України та Національний банк України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються парламентом позачергово [1].

Серед суб'єктів права законодавчої ініціативи для громадян, з огляду на вітчизняне конституційне законодавство, найбільш зручно внести законодавчу пропозицію через народних депутатів України. Це зумовлено тим, що ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII зобов'язує їх постійно розглядати звернення виборців, вживати заходів для реалізації пропозицій і законних вимог та інформувати виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними або через засоби масової інформації [11].

Разом з тим, в умовах набуття чинності змін до Конституції України, з переходом на проведення виборів народних депутатів України на засадах пропорційної системи з обранням їх у багатомандатно-

му загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій і виборчих блоків, на наше переконання, постає ризик суттєвого дистанціювання парламентарів від електорату та обмеження не лише права громадян на звернення до своїх обранців, а й взагалі права брати участь в управлінні державними справами і можливості захищати свої інтереси на різних щаблях влади.

Аргументом, який посилює вищенаведену тезу, є результати соціального моніторингу українського суспільства, проведеного Інститутом соціології НАН України. Згідно з ними, до політичних партій в Україні у 1994 р. належало 2% громадян України, у 2000 р. – 0,8% громадян України та у 2008 р. – 2,8% громадян України [14; с. 10]. Тобто загальної кількості громадян, які перебувають у членстві всіх зареєстрованих політичних партій в Україні, недостатньо навіть для того, щоб одна політична партія пододала встановлений чинним законодавством загороджувальний бар'єр для обрання її кандидатів народними депутатами України.

Окрім народних депутатів України, у межах законодавчого органу, згідно з п. 11 ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР, громадяни можуть також звернутися до парламентського комітету з пропозицією про прийняття нового законодавчого акта або внесення змін до законодавчих актів, який має підготувати відповідний проект та винести його на розгляд Верховної Ради України [12]. Але проблема полягає в тому, що це законодавче положення досить складно реалізувати в рамках впливу громадськості, оскільки громадяни (хіба що за винятком їх залучення за ініціативою комітету до попереднього розгляду законопроекту – лише в особі представників об'єднань громадян) не мають змоги брати участь та відстоювати свою точку зору у подальших засіданнях комітету щодо цього проекту.

Використання петиційного права як форми впливу громадськості щодо інших суб'єктів права законодавчої ініціативи гіпотетично можливе, однак фактично нашою хується на низку системних перепон. Так, подати законодавчу ініціативу через Президента України пересічному українцю не під силу, на це спроможні лише особи, які найбільш наближені до Глави держави та володіють значною політичною вагою в суспільстві. Більше того, невідомо, чи отримає законодавча ініціатива пересічного громадянина належну увагу в Адміністрації Президента України та чи взагалі дійде безпосередньо на розгляд Президенту України.

Стосовно здійснення впливу громадськості у Кабінеті Міністрів України, то ч. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI вимагає від нього регулярного залучення громадян до процесу прийняття рішень, які мають суспільне значення, і ч. 2 ст. 42 цього ж Закону про розгляд пропозицій об'єднань громадян з питань, що належать до компетенції Уряду [13]. Проте складність впливу через Кабінет Міністрів України викликана тим, що за своєю структурою вищий орган у системі виконавчої влади є колегіальною установою і при внесенні законопроекту від його імені виникають певні труднощі, пов'язані передусім із надзвичайно високою бюрократизацією такої процедури. Мова йде про досить складну процедуру внутрішнього погодження законопроекту, що буде поданий до Верховної Ради України. Тим більше вона доволі розтягнута у часі. Це ж саме можна зазначити і про Національний банк України.

Отже, недосконалість петиційного законодавства України значно знижує можливість громадян щодо використання ними свого конституційного права на звернення до органів влади та їх посадових і службових осіб з метою захисту своїх законних інтересів. Це досить наочно підтверджу-

ють результати Міжнародного порівняльного соціологічного дослідження, проведеного Інститутом соціології НАН України в нашій державі та країнах Європи. Згідно з його результатами, лише 9,3% громадян України підписували петиції. У Великобританії цей показник становить 35,4%, у Німеччині – 32,4% та у Франції – 31,8% громадян [14; с. 21].

Таким чином, на сьогодні чинне законодавство України не забезпечує у повному обсязі громадянам реалізацію конституційного права на звернення до суб'єктів права законодавчої ініціативи з метою внесення проекту Закону України чи пропозицію щодо його розробки на розгляд до Верховної Ради України. Тому, на наш погляд, для покращення ефективності залучення громадськості до законотворчої роботи необхідно на таку категорію звернень спеціально вказати у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР та передбачити процедурний механізм їх реалізації.

Третю групу складають нормативно-правові акти, які надають можливість громадянам створювати добровільні громадські формування на основі єдності своїх зусиль для спільної реалізації об'єднаних інтересів на правотворчому рівні.

Зокрема, ст. 20 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ гарантує зареєстрованим об'єднанням громадян представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах; проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо), одержувати від органів державної влади й органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей та завдань; вносити пропозиції до органів влади і управління; розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі [15].

Конкретизація цих прав об'єднань громадян знайшла свій вияв у регламентних

актах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також у деяких галузевих законах. Так, згідно з ч. 4, 5 ст. 93 Регламенту Верховної Ради України, який затверджений Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI, представники об'єднань громадян можуть бути залучені головним комітетом до участі у його засіданнях при попередньому розгляді законопроекту головним комітетом, на якому вони можуть висловити свою думку щодо доцільності його ухвалення [10].

Можливість здійснення легітимного впливу об'єднаннями громадян на урядовому рівні надає вже згадана вище ст. 40 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI [13]. За аналогічних умов може бути реалізований лобістський потенціал об'єднань громадян на місцевому рівні. Так, відповідно до ст. 37 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV об'єднання громадян можуть взаємодіяти з місцевими органами виконавчої влади [16].

Особливим різновидом об'єднань є громадські організації суб'єктів господарювання, насамперед торгово-промислові палати. Відповідно до Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 2 грудня 1997 р. № 671/97-ВР, торгово-промислова палата (ТПП) є недержавною, неприбутковою самоврядною організацією, яка об'єднує юридичних осіб, які створені і діють відповідно до законодавства України, і громадян України, зареєстрованих як підприємці, та їх об'єднання. У статті 3 цього закону визначено, що однією з головних цілей діяльності Торгово-промислових палат в Україні є створення сприятливих умов для підприємницької діяльності, всебічному розвитку всіх видів підприємництва, не заборонених законодавством України. Відповідно до вищевказаної мети, закон в ч. 3 ст. 3 визначає одним із пріоритетних завдань ТПП – організацію взаємодії між

суб'єктами підприємницької діяльності, координацію їх взаємостосунків з державою в особі її органів [17].

На виконання цього завдання закон наділяє торгово-промислової палати низкою прав, які можуть бути використані при лобюванні корпоративних інтересів її членів, а саме: проводити за дорученням державних органів незалежну експертизу проектів нормативно-правових актів з питань економіки, зовнішньоекономічних зв'язків, а також з інших питань, що стосуються прав та інтересів підприємців; представляти і захищати законні інтереси торгово-промислової палати або за дорученням її членів їх інтереси; надавати за дорученням українських та іноземних юридичних і фізичних осіб послуги, пов'язані із захистом їхніх прав та інтересів, відповідно до законодавства України й міжнародних договорів України; організовувати семінари, конференції, ділові переговори з економічних питань; видавати інформаційні, довідкові, рекламні та методичні матеріали з питань своєї діяльності, а також газети, журнали та інші друковані матеріали для забезпечення підприємницької діяльності [17].

З метою ефективнішої реалізації положень, визначених у Законі України «Про торгово-промислової палати в Україні», Кабінетом Міністрів України 1 квітня 1999 р. було прийнято Постанову № 529 «Про підтримку діяльності торгово-промислових палат», у якій зобов'язано Міністерство економіки, Міністерство зовнішньоекономічних зв'язків та торгівлі, Міністерство закордонних справ, Комітет з питань стандартизації, метрології та сертифікації, Національне агентство з питань розвитку європейської інтеграції, Державну митну службу та інші центральні органи виконавчої влади співпрацювати з Торгово-промисловою палатою України під час розроблення проектів нормативно-правових актів і державних програм, а також у забезпе-

ченні участі України в роботі міжнародних організацій [18].

Разом з тим, порядок залучення об'єднань громадян до процесу розробки проектів нормативно-правових актів органами влади у чинному законодавстві України не деталізований та має узагальнені формулювання. Наявність таких прогагин породжує як мінімум дві проблеми. По-перше, значною мірою знижується значення залучення об'єднань громадян до процесу розробки проектів нормативно-правових актів органами влади. Так, довільність формування списків учасників, наприклад парламентських чи комітетських слухань, значно знижує ефективність їх проведення та врахування поданих об'єднаннями громадян пропозицій щодо вдосконалення того чи іншого нормативно-правового акта. По-друге, створюється сприятливий ґрунт для маніпулювання спрямованістю залучення об'єднань громадян, насамперед громадськими організаціями, до нормопроектної діяльності органами влади, перетворюючи його на спосіб лобювання лише одного варіанта вирішення тієї чи іншої проблеми. Тобто наявність суб'єктивного чинника під час відбору об'єднань громадян під час розгляду того чи іншого проекту дозволяє створити «видимість» співпраці з ними та формально виконати вимогу щодо активнішого залучення громадськості до процесу прийняття нормативно-правових актів.

Отже, на жаль, в Україні громадські організації не мають тієї потужності у відстоюванні та захисті прав і законних інтересів своїх членів порівняно з країнами західної демократії. Обмежений характер можливостей громадських організацій у свою чергу підриває довіру до них у пересічних громадян. Так, згідно з результатами соціального моніторингу українського суспільства, проведеного Інститутом соціології НАН України, не належать до жодних громадських організацій та рухів, які ле-

галізовані в Україні у 1994 р. – 82,2% громадян України, у 2000 р. – 82,9% громадян України та у 2008 р. – 83,3% громадян України [14; с. 10].

Четверту групу складають нормативно-правові акти, які є конституційно-правовим підґрунтям впливу громадськості у процесі локальної правотворчості на рівні органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. ст. 8, 9 та 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 28097-ВР [19] та ст. ст. 10, 12 та 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV [20] вплив громадськості в органах місцевого самоврядування може бути здійснено у формі:

1. Направлення до органів місцевого самоврядування рішень загальних зборів громадян за місцем проживання з метою вирішення питань місцевого значення. Підкреслимо, органи місцевого самоврядування зобов'язуються враховувати рішення загальних зборів громадян у своїй діяльності, насамперед під час прийняття актів.

2. Ініціювання членами територіальної громади розгляду в раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд, у встановленому порядку підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

3. Проведення територіальною громадою громадських слухань, тобто зустрічей з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслухати їх, порушити питання і внести пропозиції щодо питань місцевого значення, що належить до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. При цьому за-

конодавець зобов'язує проводити громадські слухання не рідше одного разу на рік.

4. Направлення пропозицій, заяви чи скарги громадян до депутата місцевої ради, який повинен вжити заходів до їх своєчасного та обґрунтованого вирішення, вивчити причини, які породжують скарги громадян і внести свої пропозиції щодо їх усунення до місцевої ради, органів місцевої виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян.

5. Доручення виборців про прийняття необхідного нормативно-правового акта депутату місцевої ради на зборах під час його звітів та зустрічей з територіальною громадою. Закон зобов'язує депутата довести зміст цього доручення місцевій раді або її органам, котрі після аналізу внесеної ініціативи з урахуванням матеріальних, у тому числі й фінансових можливостей, повинні прийняти відповідне рішення щодо його реалізації. Доручення виборців також враховуються при розробці планів і програм економічного й соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету та при підготовці рішень з інших питань.

П'яту групу складають нормативно-правові акти, які забезпечують участь ділової громадськості в розробці нормативних рішень у господарсько-економічній галузі в рамках регуляторної діяльності.

З набуттям чинності Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. закладено якісно нові підвалини для впливу у цій галузі. Зокрема, положення цього закону спрямовані на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, із залученням громадськості до розробки проектів нормативно-правових актів. Основними принципами регуляторної політики у вказаному законі визначаються: обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існу-

ючої проблеми; відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потреби у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; забезпечення у процесі прийняття нормативно-правових актів балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності; обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями; обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [21].

Згідно зі статтею 6 зазначеного Закону громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, які створені при органах державної влади й органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право: подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів та про необхідність їх перегляду; у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження і пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розробле-

них регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду; одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності. Також зацікавлені особи відповідно до ст. ст. 9 та 10 цього Закону мають право брати участь у базовому, повторному і періодичному відстеженні результативності кожного регуляторного акта та його перегляді.

Введення у дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV є важливою інституційною передумовою для надання громадськості реальних важелів впливу на прийняття нормативно-правових актів в Україні. Але незважаючи на прогресивний реформаторський потенціал цього закону, наразі його впровадження наштовхнулось на низку системних проблем, ключовою з яких є небажання органів державної влади й органів місцевого самоврядування поступатися регуляторними повноваженнями і відомчими інтересами та делегувати регуляторну владу громадськості.

Таким чином, у поточному законодавстві України є низка законодавчих актів, норми яких надають можливість для впливу громадськості на нормативно-правові акти. Однак в умовах нерозвиненості інститутів громадянського суспільства, високим рівнем синкретичності бізнесу і влади мінімізується ефективність вище наведених законодавчих норм при здійсненні впливу громадськості та сприяє подальшому активному використанню його позаправових форм.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Ferguson J. H.* The American system of Government / J. H. Ferguson, D. E. McHenry. – New York-Toronto-London: McGraw-Hill Book Company, 1950. – 1042 p.
3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
5. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
6. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
7. Про інформаційні агентства : Закон України від 28 лютого 1995 р. № 74/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 13. – Ст. 83.
8. Лобіювання та корупція : Оглядово-аналітичний звіт / Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC); Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2008. – 10 с.
9. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
10. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
11. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
12. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
13. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79.
14. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Головаха Є., Горбачик А., Паніна Н.; Інститут соціології НАН України. – К., 2006. – 321 с.
15. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
16. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.
17. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 2 грудня 1997 р. № 671/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 52.
18. Про підтримку діяльності торгово-промислових палат : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 1999 р. № 529 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 14. – Ст. 568.
19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 28097-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
20. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
21. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.