



Ірина СРЕДНИЦЬКА

/ кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.572(477)

## ДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЗАКОНОТВОРЕННІ В УКРАЇНІ

### ABSTRACT

*Generally accepted typology of public participation in law-making doesn't exist in Ukraine, that is why its forms and sorts can be defined by real practice only. Participation of Ukrainian citizens in social and political life isn't characterized by high activity and long-term character.*

*The circumstances caused need of the address of the author to questions of constitutional and legal aspects of participation of citizens in law-making in Ukraine.*

*The article analyzes Ukrainian legislation, establishes the legal bases of participation of citizens of Ukraine in law-making in the composition of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the role of public authorities in the functioning of various traditional forms of public participation in state administration affairs. It is shown that the motive force of the public legislation is the position and activity of the citizens. The article proposes the ways to resolve problems, which deals with legal regulation of public participation in lawmaking of Ukraine, further development of the forms of citizens' activity that are fixed in the law and introduction of the popular legislative initiative in the legal system of Ukraine.*

**Keywords:** *community councils, legislative process, democracy, parliament, participation.*

### АНОТАЦІЯ

*Загальноприйнятої типології участі громадян у законотворенні на цей момент в Україні не вироблено, тому його форми і види можна визначити лише беручи до уваги реальну практику. Участь українських громадян у суспільно-політичному житті не характеризується високою активністю та тривалістю. Зазначені обставини зумовили необхідність звернення автора до питань конституційно-правових аспектів участі громадян у законотворенні в Україні.*

*У статті проаналізовано українське законодавство, що закріплює правові основи участі громадян у законотворенні у складі комітетів Верховної Ради України, визначено роль органів державної влади в забезпеченні функціонування різних традиційних форм участі громадян у законотворенні. Показано, що рушійною силою народного законотворення служить позиція і активність самих громадян. Запропоновано шляхи вирішення недостатнього регулювання питання участі громадян у законотворенні в Україні, подальший розвиток закріплених у законі форм активності громадян та перспективи запровадження народної законодавчої ініціативи до правової системи України.*

**Ключові слова:** *громадські ради, законодавчий процес, народовладдя, парламент, участь.*

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку нашого суспільства характеризується по-слідовно демократичними перетвореннями Української держави та її правової системи. Водночас в Україні, на відміну від розвинутих країн Заходу, залишається досить низький рівень участі громадян у процесах проектування, підготовки, оцінки законопроекту до його схвалення. *Така ситуація зумовлена значною мірою недостатнім розвитком громадянської освіти, відсутністю вивчення та поширення позитивного зарубіжного досвіду, прикладів кращих практик такої участі та неготовності органів державної влади сприяти вираженню політичної волі громадян.* Усе вищевказане зумовлює інтерес для подальшого серйозного цільового опрацювання питання щодо створення вітчизняного законодавства за участю двох основних суб'єктів законотворення (Верховної Ради України та Українського народу).

Теоретичними джерелами дослідження слугували наукові здобутки таких провідних українських учених, серед яких М. А. Гирик, А. В. Грабильніков, А. М. Євгенєва, А. П. Заєць, А. Р. Крусян, Г. О. Лебединська, П. Г. Манжола, В. Ф. Погорілко, О. В. Проценко, О. Ф. Скакун, О. В. Скрипнюк, І. Є. Словська, М. І. Ставніччук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, О. О. Чуб, В. М. Шаповал та ін.

**Метою статті** є визначення проблем правового регулювання суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією громадянами України свого конституційного права на участь в управлінні державними справами, що розкривається в безпосередній їхній участі у законодавчій діяльності парламенту, виявлення найбільш неврегульованих питань і надання конкретних рекомендацій щодо реформування існуючого законодавства в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Залучення громадян до законопроектної роботи є загальносвітовим трендом та актуальною потребою в Україні. Відомо, що у прямій демократії між волею народу і її втіленням у рішення немає опосередкованих ланок (теоретично немає). Народу пояснюють, що він сам визначає результативність рішень [7, с. 17]. Враховуючи те, що Конституцією України не передбачено право народної законодавчої ініціативи у парламенті, громадяни можуть вносити письмові обґрунтовані пропозиції про проведення слухань керівництву Верховної Ради України, керівництву комітету чи окремим

народним депутатам відповідно до Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про громадські об'єднання» та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Зважаючи на наявність вказаних нормативно-правових актів, які опосередковано регулюють порядок організації та проведення участі громадян у законодавчому процесі, на сьогодні існує необхідність конкретизувати форми і ступінь цієї участі, оскільки вони є не однаковими на різних етапах цього процесу.

У Європі, правила і норми, що стосуються участі громадян у законотворенні мають бути внесені в різні типи документів і можуть бути регламентовані різними тематичними законами. Основна відмінність між документами, які регулюють таку участь, полягає в правовому характері: одні країни внесли процедури і правила в юридично зобов'язуючі закони і норми (Боснія і Герцеговина, Хорватія, Румунія), тоді як інші країни прийняли документи без зобов'язуючих заходів (кодекси, стандарти, керівні принципи), наприклад, в Австрії, Великобританії [8, с. 33].

В Україні найчастіше використовуваний громадянами інструмент – це центральна електронна сторінка Верховної Ради України, яка містить пошукову базу законопроектів, зокрема в розділі «Законотворчість» громадяни можуть ознайомитися зі законопроектами, які є на розгляді комітетів Верховної Ради України, пояснювальною запискою до законопроекту та експертними висновками відповідних управлінь і відділів Апарату Верховної Ради України, дізнатися про дату й час розгляду та результати розгляду певного законопроекту у парламенті.

Важливо, щоб будь-яка зацікавлена особа мала можливість безпосередньо впливати на створення нормативно-правового акта або розробку ідей для нових проектів через народного представника, що відповідає за конкретний законопроект, який може у процесі обговорення соціально значущих проблем додати пропозиції, зауваження громадян у якості додатків до своїх доповідей на найбільш ранніх етапах його розробки. Згідно із Законом України «Про статус народного депутата», останній має розглядати всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, а також підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, узагальнювати їх, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади

[5]. Хоча традиційно народний депутат сам визначає питання для спільного консультування, отримані народні законодавчі пропозиції є винятково рекомендаційними та не зобов'язують депутата вносити їх до законодавчих доробок.

Важливо відзначити, що перші, найважливіші кроки в роботі системи електронних петицій в Україні зроблено. Зокрема, 2 липня 2015 року Верховна Рада прийняла нововведення до статті 5 Закону України «Про звернення громадян», у якій встановлено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів та органів місцевого самоврядування є електронна петиція [2], що істотно розширює можливість для взаємодії громадян України та органів публічної влади України у вирішенні питань державного і суспільного значення. У разі підтримки пропозиції двадцятьма п'ятьма тисячами громадян України орган державної влади зобов'язаний розглянути рішення та надати офіційну письмову відповідь з відповідним обґрунтуванням. За допомогою таких петицій не можна приймати остаточні закони, тому вони не є обов'язковими до виконання органами державної влади.

Важливою формою участі громадян у законодавчому процесі є діяльність консультативно-дорадчих органів при комітетах Верховної Ради України. Відповідно до Положення про Громадську раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики, громадська рада є постійно діючим незалежним громадським колегіальним експертним органом, утвореним з метою залучення представників інститутів громадянського суспільства під час виконання законопроектної роботи, проведення громадської експертизи проектів законодавчих актів [1].

Єдиного правового регулювання щодо створення та діяльності громадських рад при органах законодавчої влади поки що немає. Можливість створення таких дорадчих органів може бути закріплена в окремих положеннях при комітетах Верховної Ради України. Ці структури можуть утворюватися на постійній основі або на тимчасовій – для вирішення певних завдань. На електронній сторінці певного Комітету можна ознайомитись із положенням про діяльність громадської ради, її склад та прийняті рішення. Як правило, громадські ради створюються за спільної ініціативи громадських організацій та народних депутатів України, які є членами певного комітету. Своєю чергою треба відзначити, що відсутні

критерії для визначення кола осіб, які можуть входити до складу рад громадськості.

Доцільно виокремити думку Т. Андрійчука: «рівень врегулювання правового статусу консультативно-дорадчого органу, з одного боку, демонструє його суспільно-політичну роль і надає певні гарантії його діяльності. З другого боку, важливою є неформальна готовність органів державної влади співпрацювати з громадськими консультативно-дорадчими органами або використовувати результати їх діяльності» [6, с. 363–364]. «Продуктом» діяльності громадського органу при комітетах парламенту є рекомендації та пропозиції, які потребують у тому числі забезпечення завчасного їхнього оприлюднення в засобах масової інформації. Найкраще, коли ці поради міститимуть альтернативу, передбачатимуть створення сприятливих умов для нововведень, від яких виграють усі.

Окрім цього, відповідно до Регламенту Верховної Ради України комітети під час законопроектної функції мають право створювати робочі групи й залучати до їх складу співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів за їх згодою та інших фахівців, а також звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проектів законів.

У контексті здійснення законодавчої діяльності за участі громадян України можуть відбуватися парламентські та комітетські слухання, на яких проводять обговорення проектів найважливіших актів, їх детального вивчення та оцінювання. Після того, як Постановою Верховної Ради України №3547-VI від 16 березня 2006 року було скасовано «Положення про проведення парламентських слухань у Верховній Раді України» та «Положення про проведення слухань у комітетах Верховної Ради України» від 11 грудня 2003 року, певною мірою вирішують ці питання Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [4] та Закон України «Про комітети Верховної Ради України» [3], що закріплюють норми про участь громадян в обговореннях законопроектів, громадську експертизу законопроектів, можливість спостереження за перебігом засідань парламенту, проте не містять жодного розділу, де б була передбачена участь громадян у діяльності парламентських і комітетських слухань.

Для вдосконалення законодавства про участь громадян у законодавчому процесі, на думку Л. Лясоти, заслуговує на увагу вирішення таких питань

при проведенні комітетських слухань за участю громадян: обов'язкового оприлюднення стенограм комітетських слухань, відкритість створення списків учасників, їх професійний відбір, відображення у висновках профільного комітету щодо певного законопроекту результатів попереднього обговорення із громадськістю, нормативно-правового вдосконалення відповідальності посадових осіб у разі порушення вимог Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [9, с. 43].

Відбір членів для участі в комітетських слуханнях – ключове питання. Варто зауважити, що комітети самостійно визначають список запрошених учасників та право виступати представникам громадськості на слуханнях, що істотно обмежує можливості для реальної участі представників громадського сектора в обговоренні питань, які виносять на слухання.

Потрібно розуміти, що членство у консультативно-дорадчих органах при законодавчому органі державної влади – це конституційно-правовий механізм, який не передбачає затвердження рішення, опосередковано впливаючи на прийняте рішення. На жаль, проекти зі залученням громадян України часто є короткостроковими й орієнтовані на обговорення конкретного питання. Необхідно створити умови для того, щоб діалог відбувався на постійній і довгостроковій основі. Тому слухання в комітетах Верховної Ради України повинні надавати реальну можливість громадянам представити відповідні пропозиції щодо законопроекту чи нові законодавчі ініціативи на ранніх етапах законотворення, адже саме тоді відбувається обговорення основних принципових рішень, які накладають відбиток на їх подальшу реалізацію, а самим депутатам отримати інформацію про рівень належного сприяння та суспільної підтримки чи необхідності прийняття відповідного законопроекту, демонструючи при цьому прозорість та відкритість для співпраці у вирішенні актуальних проблем.

Для забезпечення того, щоб істотний внесок громадян закріплювався в нормативних правових актах необхідні сприятливі умови. До таких сприятливих умов належать правопорядок, дотримання базових демократичних принципів, політична воля, наявність відповідного законодавства, чіткі

процедури, надання довгострокової підтримки, гарантії та ресурси для сталого розвитку громадянського суспільства та спільних просторів для діалогу і співпраці.

Однією з головних проблем на шляху реалізації законодавчих повноважень Українського народу у парламенті є правова невідповідність громадян, яка виражається через низький рівень правової грамотності та неволодіння у повному обсязі оперативними прийомами юридичної техніки. Варто організувати систему навчання членів громадських рад з метою більш повного розуміння функціонування, структури і компетенції органів, при яких створені ради, та поширити практику консультування державних органів з громадськими радами на стадії планування прийняття політичних рішень, у тому числі з наданням статистичної, аналітичної, довідкової та іншої інформації. У деяких країнах світу для сприяння координації обміну інформацією та консультацій ефективніше працюють форуми в режимі on-line для того, щоб надати громадянам можливість обмінятися думками та висловити свої зауваження з приводу різних ініціатив у сфері правотворчості в реальному режимі часу (Грузія, Франція, Фінляндія тощо).

Без відповідального ставлення парламентаріїв, які наділені законодавчим спектром владних повноважень до виконання своїх професійних обов'язків не можна розраховувати на позитивний ефект цих новацій. Успіх реформ значною мірою пов'язаний зі спрямуванням національного законодавства на посилення практики публічної звітності законодавчого органу, підвищену відповідальність парламенту за недотримання й невиконання вимог українського законодавства та встановлення процедури контролю громадських рад за виконанням прийнятих ними рішень.

Помітно, що неготовність представницького органу забезпечувати участь громадян у законотворенні, перебувати під їх контролем та побиювання парламентаріїв нести за це відповідальність перед українським народом є не менш важливими причинами тривалого неприйняття правових реформ у сфері вироблення народних законодавчих ініціатив. У гіршому разі парламент намагається контролювати ініціативи громадян, що сигналізує лише про відірваність влади від народу.

## ВИСНОВКИ

Отже, урахування суспільної думки має відбуватися на всіх стадіях законотворення,

зокрема – при проектуванні, розгляді, оцінці та прийнятті проектів нормативно-правових актів



шляхом прямої участі громадян у громадських радах при органах законодавчої влади та їх залучення до парламентських і комітетських слухань.

На сьогоднішній день немає ясності в процесі прийому заявок, врахування пропозицій, викладених у зверненнях громадян, оскільки відповідні процедури не визначені нормативним актом. Тому надзвичайно важливим для правового регулювання парламентських та комітетських слухань за участю громадян, механізму роботи громадських рад є розроблення та прийняття спеціального нормативного акта, в якому доцільно зафіксувати всі процесуальні норми такої участі, яка повинна охоплювати доступ до інформації, консультацію та активне залучення (партнерство). Видається, що у перспективі з метою розширення можливостей участі громадян у законотворенні є запровадження інституту народної законодавчої ініціативи до правової системи України, що дозволить громадянам безпосередньо реалізувати законодавчі ідеї шляхом

розроблення та подачі готового законопроекту, підтриманого певною кількістю громадян до Верховної Ради України.

Процес формування правового поля, що забезпечить можливість реалізації громадянами діалогової моделі політичної участі на постійній основі, в Україні ще не завершений. Отже, необхідними заходами підвищення оптимізації правових механізмів участі громадян у законодавчому процесі є чітке визначення правового статусу консультативних, дорадчих органів при Верховній Раді України, запровадження інноваційних підходів до розширення форм участі громадян у процесі розроблення та прийняття владних рішень у ході законодавчого процесу та коригування діючого законодавства в частині законодавчих повноважень громадян, що зумовлює перспективи подальших наукових досліджень, які мають ґрунтуватися на результатах аналізу проблемних питань державної політики у сфері законопроектного забезпечення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

### Законодавство і судова практика

1. Положення про Громадську раду при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики від 18 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komsvoobslova.rada.gov.ua/news/gromada/polog/72687.html>
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 135.
4. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
5. Про статус народного депутата : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

### Література

6. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування / Т. Андрійчук // Наукові записки. – 2014. – Вип. 3(71). – С. 357–368.
7. Ганжуров Ю. Представницька демократія чи пряме народовладдя: критерії оцінки / Ю. Ганжуров // Політичний менеджмент. – 2012. – № 5. – С. 13–18.
8. Гражданское участие в процессе принятия решений [Электронный ресурс] // Обзор стандартов и практик в государствах-членах Совета Европы. – Страсбург, 2016. – Режим доступа : [http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/Civil-participation-in-decision-making-processes\\_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States\\_Rus.pdf](http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/Civil-participation-in-decision-making-processes_An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States_Rus.pdf)
9. Лясота Л. Забезпечення доступу громадськості до законодавчого процесу / Л. Лясота // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., 12 грудня 2013 р., м. Київ / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – Київ : НІСД, 2014. – С. 40–45.