УДК 342.537

КОРЖ І.Ф., *доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,*
завідувач сектором НДІІП НАПрН України

ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ: СТАН РЕГУЛЮВАННЯ, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

Анотація. *Про стан участі громадян України у законотворчій діяльності парламенту, правовому регулюванні суспільних відносин, пов’язаних із забезпеченням реалізації права на їхню участь у законотворчій діяльності, створенні і функціонуванні інформаційно-комунікаційних технологій, за допомогою яких зазначене вище реалізується.*

Ключові слова: *громадськість, законотворчість, законотворчий процес, нормотворчість, суспільні відносини, парламент, публічна діяльність.*

Аннотация. *О состоянии участия граждан Украины в законотворческой деятельности парламента, правовом регулировании общественных отношений, связанных с обеспечением реализации права на их участие в законотворческой деятельности, создании и функционировании информационно-коммуникационных технологий, с помощью которых указанное выше реализуется.*

Ключевые слова: *общественность, законотворчество, законотворческий процесс, нормотворчество, общественные отношения, парламент, публичная деятельность.*

Summary. *About the state of participation of Ukrainian citizens in the legislative work of the Parliament, legal regulation of public relations related to ensuring the right on their participation in the legislative process, creation and functioning of information and communication technologies, by which the above mentioned is realized.*

Keywords: *public, legislation, legislative process, norm-making, public relations, parliament, public activities.*

Постановка проблеми. Одним із здобутків сучасної демократії в Україні є можливість участі її громадян в управлінні державними справами. Одною із форм такої участі є функціонування інституту народної законотворчості. Воно проявляється через задіювання різних механізмів, є конституційною гарантією (ст. 38 Конституції України) [1] та забезпечується національним законодавством. Беручи участь у законотворчій діяльності громадяни України юридично включаються в політичне життя країни.

Питанню участі громадян у законодавчому процесі на різних рівнях та у різний період часу приділяли увагу ряд вчених як України, так і за кордоном: Алістратов Ю.М., Бистров Г.Ю., Богачова О.В., Дмитрієв Ю.А., Зайчук О.В., Євгеньєва А.М., Кобецька Н.Р., Колбасов О.С., Комарова В.В., Копиленко О.Л., Маклаков В.В., Мацюк А.Р., Мунтян В.Л., Олійник А.С., Погорілко В.Ф., Скакун О.Ф., Ставнійчук М.І., Тарнавський А.Г., Федоренко В.Л. та ін. В наукових дослідженнях зазначена участь громадськості у законодавчому процесі розкривалася і як функціонуючий інститут безпосередньої демократії, і як відповідні форми та принципи.

В останні десять років Україна пройшла складний етап свого розвитку. Події, що відбулися у політичному житті держави, призвели до настання певних цілеорієнтовних змін як у житті українських громадян, так і в українському суспільстві.

© Корж І.Ф., 2015

До значеного призвели також різнобічні шарахання при провадженні внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу державної влади, що, у свою чергу, побудило до певної переорієнтації напрацьованих раніше політичних, правових, соціальних тощо цінностей. Відповідні зміни відбувалися і у функціонуванні національної правової системи держави, яка планомірно перетворювалася на систему забезпечення інтересів окремих корпоративних структур. Громадяни фактично стали безправною масою, якою керувала невелика група людей і яка всіляко забезпечувала свої корпоративні інтереси. Невдоволення зазначеним з боку громадян призвело до загальновідомих подій, які відбулися у Києві в період кінця 2014 – початку 2015 років. Ці події кардинально змінили цілеорієнтацію українського політикуму і знову затвердили раніше визначений курс українського суспільства щодо європейського напряму свого подальшого розвитку.

Зазначені події потрясли не лише Україну, а й у цілому світ, призвели до зміни функціонування напрацьованої роками системи регіональної та загальносвітової безпеки, системи правопорядку, а також до нівелювання існуючих правових, безпекових та інших видів міжнародно-визначених гарантій. Однак позитивним результатом усього того, що відбулося у житті українського суспільства, є кардинальна зміна ціннісних орієнтирів та правосвідомості громадян. Значна кількість людей держави вже не бажала жити по-старому, коли гарантоване Конституцією і законодавством України право громадян бути господарями свого життя на практиці нівелювалося. Тому злам, що відбувся у свідомості українських громадян, спонукав їх до зайняття більш активної життєвої позиції, до прозріння та розуміння свого місця, ролі та участі у сучасному житті держави. І тут можна погодитися з багатьма дослідниками, що згадані події призвели до утворення та розвитку в Україні громадянського суспільства, яке рішуче взялося за реалізацію одної із головних функцій суспільства – своєї безпосередньої участі в управлінні державою. Одним із підвидів такої функції є участь громадян в законотворчій діяльності парламенту через інститут народної законотворчості, як прояв прямої демократії.

Метою статті є визначення засобів правового регулювання суспільних відносин, які виникають у зв’язку із реалізацією громадянами України свого конституційного права на участь в управлінні державними справами, що проявляється в безпосередній їхній участі у законотворчій діяльності парламенту, а також створення наявних умов реалізації цього права та окреслення кола проблем, які необхідно вирішити для підвищення ефективності “народної” законотворчості.

Виклад основного матеріалу. Доступ громадян України до законотворчого процесу, який включає в себе стадії та визначений порядок проходження законопроекту у парламенті, а також шляхи і механізми його впровадження, регулюються нормативно-правовими актами різного рівня. Окрім Основного Закону [1], можна виділити закони України “Про комітети Верховної Ради України” [2], “Про громадські об’єднання” [3], “Про Регламент Верховної Ради України” [4]. Положеннями цих нормативно-правових актів визначається порядок залучення громадян, експертів та громадських організацій до парламентської законотворчої діяльності на різних його етапах.

Необхідно зазначити, що сам процес творення правових норм є неоднорідним. Його можна поділити на декілька видів:

- нормотворчий;
- законотворчий;
- законодавчий.

У загальній теорії держави і права під нормотворчим процесом розуміється діяльність уповноважених суб’єктів нормотворчості щодо підготовки, розробки, прийняття й офіційного оприлюднення норм права. Нормотворча діяльність поділяється на:

• нормотворчість державних органів (правотворчість), тобто діяльність органів державної влади щодо створення нормативно-правових актів;

• санкціонована нормотворчість, тобто дозволена державою в межах своїх повноважень нормотворча діяльність підприємств, установ та організацій всіх форм власності щодо створення правових приписів локального характеру;

• народна нормотворчість, тобто діяльність щодо створення правових приписів органами місцевого самоврядування, у т.ч. шляхом проведення місцевого референдуму.

Нормотворча діяльність в правовій сфері – це головним чином державна діяльність, що завершує процес формування права, і що означає зведення державної волі у відповідний нормативно-правовий акт (правотворча діяльність). Це форма владної діяльності держави, а в окремих випадках – безпосередньо народу, спрямована на формулювання чи санкціонування нормативно-правових актів, за допомогою яких у діючу систему права запроваджуються нові, змінюються чи скасовуються існуючі норми права.

Законотворчий процес відрізняється від правотворчого процесу насамперед своїм предметом. Для правотворчого процесу предметом є будь-який нормативно-правовий акт, а для законотворчого – закон. Ці процеси співвідносяться між собою як родове і видове поняття. Складовою законотворчого процесу є законодавчий процес, який за одного предмету відрізняється від нього більш короткою стадією і процедурою та суб’єктом зазначеної процедури. Законодавчий процес можна поділити на наступні етапи:

• підготовка законопроекту (законодавча пропозиція) та внесення його до Верховної Ради України (законодавча ініціатива). Згідно із ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. При цьому законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово;

• попередній розгляд законопроекту в комітетах Верховної Ради України. При цьому згідно із ст. 103 Регламенту Верховної Ради України [4], за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов’язків – одного із його заступників або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців;

• обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України з його наступним прийняттям у першому читанні за основу, потім у другому чи третьому в цілому, або відхиленням чи поверненням суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання;

• підписання прийнятого закону Головою Верховної Ради України та направлення його на підписання Президентом України та оприлюднення закону. При цьому може виникнути потреба в додатковій стадії для розгляду вмотивованих пропозицій Президента України для повернутого і не підписаного ним закону до Верховної Ради України.

Громадяни можуть взяти участь у законодавчому процесі опосередковано, шляхом внесення до головного комітету відповідних пропозицій щодо того, чи іншого законопроекту, обговорити його на “круглому столі” чи на конференції; висловити думку за умови присутності при його розгляді на комітеті.

Таким чином участь громадян у законотворенні є їхнім правом брати участь у виявленні суспільних відносин, що потребують врегулювання правовими нормами на законодавчому рівні. Це право тісно пов’язане з реалізацією основних прав і свобод

людини і громадянина, закріплених у Загальній декларації прав людини [5], прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН, і за своєю юридичною природою є правом публічним. Тому участь громадян у зазначеному процесі є їхньою публічною діяльністю.

В наукових дослідженнях [6] виділяють наступні ознаки участі громадян у законотворчому процесі:

- публічна діяльність;
- діяльність, невід’ємно пов’язана з правом громадян на участь у законотворенні;
- діяльність, спрямована на виявлення суспільних відносин, що потребують врегулювання на законодавчому рівні та прийняття, внесення змін або скасування законів.

Можливість більш активної участі у творенні правових норм надається громадянам у законотворчому процесі, який відбувається у двох формах:

- безпосередньо, тобто під час проведення у державі референдуму;
- опосередковано, через обраних громадянами народних депутатів України, які є суб’єктами права законодавчої ініціативи.

Способи реалізації права громадян на участь у законотворчому процесі, окрім перерахованих вище актів, регламентовано такими актами, як: закони “Про український референдум” [7], предметом якого може бути закон; “Про звернення громадян” [8], згідно з яким громадянам надається право звертатися до органів влади з колективними та індивідуальними зверненнями, в тому числі з питань законотворчості; “Про доступ до публічної інформації” [9], яким визначається порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інформації, що становить суспільний інтерес, включаючи і по питанню законотворчого процесу.

Таким чином, громадяни можуть брати участь у законотворчому процесі України як шляхом прямого волевиявлення (через референдум), так і через органи державної влади, які є суб’єктами права законодавчої ініціативи (брати участь у роботі комітетів Верховної Ради України; звертатися до комітету чи народного депутата України із законодавчою ініціативою, участь у парламентських та комітетських слуханнях, “круглих столах”, конференціях тощо. З огляду на зазначене, участь громадян у законотворчому процесі може бути як парламентська, так і позапарламентська.

Участь громадян у законотворчому процесі не вимагає від них наявності спеціальної підготовки чи спеціальних знань. Водночас, наявність зазначеного не лише сприяє активізації участі громадян у згаданому процесі, але й робить цей процес більш цілеспрямованим, фаховим, підносить його на більш високий рівень. Так, ініціативна участь у законотворчому процесі науковців, наукових колективів та практиків, на наше переконання, допомогає парламентарям виявляти відповідні недоліки у чинному законодавстві – прогалини, колізії та дублювання, що призводить не лише до відповідних економічних, фінансових тощо втрат для громадян, юридичних осіб зокрема, та для держави в цілому. Крім того, зазначене сприяє підвищенню рівня майстерності при здійсненні планування законотворчої діяльності як парламенту, так і нормотворчої діяльності інших гілок державної влади. При цьому необхідно пам’ятати, що рівень ефективності дії закону закладається саме на стадії його творення. Від того, наскільки закон відповідатиме інтересам суспільства, які механізми його реалізації передбачатимуть його творці, залежить рівень його дотримання та виконання громадянами.

В наукових роботах [10] законотворчий процес як юридичне явище розглядається у двох аспектах:

- як процедура підготовки та прийняття законів (власне законотворчий процес);

• як діяльність державних органів, спрямована на творення законів (законотворчість). У першому випадку під час визначення законотворчого процесу за основу буде взято комплекс дій щодо творення закону (підготовка, прийняття, офіційне оприлюднення), а в другому – предмет такої діяльності (прийняття, зміна, скасування законів).

За основним суб’єктом законотворення законотворчий процес можна класифікувати на:

• парламентський (основним суб’єктом є Верховна Рада);

• народний (основним суб’єктом є народ);

• спільний (передбачає спільну участь двох основних суб’єктів законотворення: Верховної Ради та народу).

Крім того, вбачається, що законотворчий процес складається з трьох основних елементів, без яких є неможливим. Це – предмет законотворення, суб’єкти законотворення та система нормативно-правових актів, що регулює відносини між цими суб’єктами в процесі творення законів.

Однак, треба визнати, що такі відомі форми народної законотворчості, як референдум/плебісцит, через різні об’єктивні обставини є не досить простими для реалізації. Тому, вочевидь, варто розвивати інші механізми врахування інтересів громадськості під час ухвалення рішень на державному рівні, зокрема, парламентському.

Необхідно зазначити, що така форма публічної апробації, як парламентські слухання, за результатами яких приймаються відповідні рекомендації, що є свого роду узагальнений політико-правовий документ, яким парламент має користуватися у процесі подальшої роботи над обговорюваним законопроектом, не є досконалою, у чому неодноразово переконувався і автор цієї публікації. Зазначене пояснюється тим, що у подальшій роботі над законопроектом, як правило, превалює позиція відповідної фракції, члени якої у комітеті відповідальні за його проведення.

З огляду на зазначене більш ефективним зв’язком між законодавцем і громадянським суспільством у законотворчому процесі, на думку значної кількості наукових дослідників і громадянських активістів, стали б громадські слухання, що сприяло б нівелюванню відчуженості громадян від влади, підвищило б соціальну значимість законодавства. Однак для цього необхідно внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України або ж прийняти окремий парламентський процедурний акт з цього питання.

Таким чином, і це є значним ще недоліком законотворчого процесу, можливість участі громадськості та її впливу на процес законотворчості змушує бажати кращого. Громадяни можуть висловлювати своє відношення до того чи іншого закону, який планується прийняти в парламенті, лише шляхом звернення до народних депутатів або до партій, які представлені у Верховній Раді України. Прикладом такого впливу на законодавчий орган може слугувати звернення громадськості до парламенту щодо голосування з нового Кримінально-процесуального кодексу України. Звернення було скріплено підписами представників більше 30 громадських правозахисних організацій та спілки адвокатів України, що дозволило звернути увагу народних обранців на це питання. Таким чином проект КПК України не був проголосований парламентом. Але проілюстрований яскравий приклад впливу громадськості на процес законотворення є радше великим винятком, ніж повсякденним правилом.

Оскільки саме в парламентських комітетах, які формуються відповідно до галузей державної політики, зосереджується первинна законопроектна діяльність парламенту, тому вбачається доцільним залучення до здійснення діяльності парламентськими комітетами різногалузевих експертів та їх груп на різних організаційних засадах. Тим

самим зазначене буде наочним прикладом залучення громадян до участі у державному управлінні через їхню участь у законотворчій діяльності. Нині при парламентських комітетах діє п’ять громадських рад:

- при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації;
- при Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики;
- при Комітеті Верховної Ради України з питань європейської інтеграції;
- при Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування;
- при Комітеті Верховної Ради України з питань культури і духовності.

Членами зазначених громадських рад виконуються наступні функції, пов’язані із законотворчою діяльністю:

- ініціювання розробки нових проектів законів та розробка проектів законів;
- аналітична та науково-експертна робота з проектами законів, які надходять до Комітетів або вносяться на розгляд парламенту;
- аналітична робота у сфері застосування чинного законодавства;
- аналіз громадської думки щодо ефективності діючих та прийнятих правових норм;
- виступи та публіцистична діяльність щодо розвитку законотворчої діяльності;
- надання фахових консультацій комітетам або окремим членам комітетів (народним депутатам);
- організація науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів, з питань здійснення політики у відповідній сфері.

До складу громадських рад входять вчені-юристи з різних галузей юридичної, економічної науки, які працюють в навчальних закладах та наукових установах, представники неурядових громадських організацій, правозахисних організацій тощо. Вони здійснюють свою діяльність особисто або в складі робочої групи.

Члени ради можуть бути присутніми на засіданнях комітетів Верховної Ради України, мають право дорадчого голосу під час обговорення питань, у підготовці яких вони брали участь.

Однак, зазначена участь громадськості у законотворчому процесі скоріше є виключенням із правил, оскільки чинне законодавство не передбачає обов’язковість участі громадян в законотворчій діяльності комітетів. Існує лише один закон [10], положеннями якого (ст. 6) передбачено участь представників громадськості у роботі органів державної влади, в тому числі парламенту. Вони можуть представляти інтереси громадян та суб’єктів господарювання і можуть мати право:

- подавати пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- брати участь у розробці проектів актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів актів, брати участь у відкритих обговореннях питань;
- бути залученими до підготовки експертних висновків та виконання заходів з відстеження результативності актів;
- самостійно готувати аналіз проектів актів, відстежувати результативність дії актів;
- одержувати відповіді на звернення, подані у встановленому законом порядку.

Слід зазначити, що норми цього закону не могли би вирішити всі проблеми, пов’язані з участю громадськості в законодавчому процесі, оскільки сам закон стосується тільки окремої галузі суспільних відносин – регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Водночас інші особи, які не мають можливості брати участь у роботі громадських рад, можуть безперешкодно ознайомлюватися із всіма проектами законів, які знаходяться на розгляді у парламенті, у мережі Інтернет на сайті //rada.gov.ua. Цей сайт дозволяє дізнатися про суб’єкта внесення законопроекту, дату внесення законопроекту, відповідальний парламентський комітет. Можна також ознайомитися із текстом законопроекту, пояснювальною запискою до законопроекту та експертними висновками відповідних управлінь і відділів Апарату Верховної Ради України.

Як зазначається у наукових роботах [11], позитивним було б запровадження в майбутньому у законі про нормативно-правові акти процедури обов’язкової громадської експертизи та винесення на громадське обговорення всіх проектів законодавчих актів, які можуть бути прийняті парламентом і можуть мати велике значення для розвитку суспільства, що дозволило б підвищити участь громадськості у законодавчому процесі. Крім того, однією з прогресивних форм участі громадян у прийнятті законодавчих актів має стати інститут всенародного обговорення акту з метою отримання громадської експертизи. Зазначене передбачено положенням пункту 4 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України [4]: “За наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про: опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання”. Однак таке обговорення не врегульовано процедурно (організаційно) до цього часу.

Висновки.

Українське суспільство, після здобуття незалежності Україною, зробило значний вклад у справу демократизації суспільного життя, запровадження демократичних засад в частині участі громадян в управлінні державними справами. Одним із основних здобутків зазначеного є те, що Україна безповоротно обрала шлях свого майбутнього – в сім’ю вільних народів Європи.

Україна, хоч і не так швидко як хотілося, однак послідовно змінює національне законодавство, яким регулюються суспільні відносини, пов’язані із діяльністю громадян в публічній сфері. Саме активна громадянська позиція громадян дозволила відстояти основні здобутки українців за роки незалежності у протистоянні з противниками євроінтеграції.

Українське суспільство усвідомило, що сучасні держави не можуть управлятися шляхом командного адміністрування. Тому в управлінській структурі розвинених держав визначальне місце належить локальним мережам громадської активності. Будь-яка державна політика тільки тоді буде дієвою та результативною, коли вона стане зрозумілою для громадян. Виконання цього завдання потребує щонайширшого залучення інститутів громадянського суспільства.

Необхідно зазначити, що в українському суспільстві залучення громадян до процесу формування та реалізації рішень державної політики, до правового регулювання суспільних відносин з боку інститутів влади не є на належному рівні, і часто залишається декларацією. Організації громадянського суспільства ще не визнаються інститутами влади як повноцінні партнери у суспільному діалозі. Навпаки, влада стимулює створення “квазігромадянського суспільства”, яке пов’язане з нею, а отже, й залежить від неї. Таке “квазігромадянське суспільство” не здатне повноцінно здійснювати моніторинг політики та громадський контроль за діями влади, воно потрібне для імітації реформ, забезпечення псевдогромадянської участі у владних проектах.

З огляду на зазначене, вбачається необхідним активізувати процес залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування політики й ухвалення рішень. З цією метою вважається за необхідне забезпечити реальну участь широкого кола організацій громадянського суспільства в процесах формування та затвердження публічно-правових рішень органів влади різного рівня, насамперед, через консультативно-дорадчі органи, громадські та експертні ради, що потребує відповідного правового регулювання, внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Як писав український правознавець Б.О. Кістяківський, “у правовій державі влада має бути організована так, щоб вона не придушувала особу; у ній як окрема особа, так і сукупність осіб – народ – мають бути не лише об’єктом влади, але й суб’єктом її”.

Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.95 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 19. – Ст. 134.

3. Про громадські об’єднання : Закон України від 22.03.12 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1.

4. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.10 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14-15. – Ст. 133.

5. Загальна декларація прав людини : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.48 р. № 217 А (III). – Режим доступу : http://zakon4.rada. gov.ua/rada/main

6. Ющенко Олексій. Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2007. – № 1(7). – С. 66-68.

7. Про український референдум : Закон України від 06.11.12 р // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 44-45. – Ст. 634.

8. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.96 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.

9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.11.03 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.

11. Санченко Алевтина. Участь громадськості у законотворенні як засіб зробити виборця відповідальним за свій політичний вибір / Віче. – 2007. – № 5.

~~~~~~~~~~~~~ * * * ~~~~~~~~~~~~~
~~~~~~~~~~~~~