

ГОЛОВКО В. В.,аспірант кафедри адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.92 (477)

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОСИН
УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ,
ВІДНЕСЕНИМИ ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ**

Статтю присвячено вивченню сучасного стану нормативно-правового забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади. Автор визначає основні нормативно-правові акти, якими регулюються відносини участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, серед яких – закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України» і «Про звернення громадян». За результатами їх аналізу встановлюється рівень регламентованості названих відносин. У статті вивчаються також і існуючі проекти нормативних актів, які мають покращити стан юридичного регулювання відносин участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, зокрема: законопроекти «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», «Про лобіювання» тощо. Спираючись на результати дослідження, автор пропонує шляхи подолання проблем та недоліків нормативно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади.

Ключові слова: *участь в управлінні державними справами, органи законодавчої влади, нормативно-правове забезпечення, участь у парламентських слуханнях, участь у слуханнях і засіданнях комітетів Верховної Ради України, електронні петиції.*

Статья посвящена определению современного состояния нормативно-правового обеспечения отношений участия граждан в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов законодательной власти. Автор определяет основные нормативно-правовые акты, которыми регулируются отношения участия граждан в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов законодательной власти, среди которых – законы Украины «Про Регламент Верховного Совета Украины», «Про комитеты Верховного Совета Украины» и «Про обращение граждан». По результатам их анализа определяется уровень нормативного регулирования указанных отношений. В статье изучаются также и существующие проекты нормативных актов, которые должны улучшить состояние юридического регулирования отношений участия граждан в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов законодательной власти, в частности: законопроекты «О регулировании лоббистской деятельности в Украине», «О лоббировании» и т.д. Опираясь на результаты исследования, автор предлагает способы преодоления проблем и недостатков нормативно-правового обеспечения реализации права граждан на участие в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов законодательной власти.

Ключевые слова: *участие в управлении государственными делами, органы законодательной власти, нормативно-правовое обеспечение, участие в парламентских слушаниях, участие в слушаниях и заседаниях комитетов Верховного Совета Украины, электронные петиции.*



The article is focused on studying the current state of regulatory guaranteeing of the relations of citizens' participation in administering public affairs referred to the competence of legislative authorities. The author defines the basic regulatory acts, which regulate the relations of citizens' participation in administering public affairs referred to the competence of legislative authorities, including the Laws of Ukraine "On the Regulation of Verkhovna Rada of Ukraine", "On the Committees of Verkhovna Rada of Ukraine" and "On citizens' appeals". According to the results of their analysis, we establish the level of regulation of these relations. The author of the article also studies the existing drafts of legislative acts that have to improve the state of legal regulation of the relations of citizens' participation in the administering public affairs referred to the competence of legislative authorities, including: bills "On Regulation of Lobbying Activities in Ukraine", "On Lobbying", etc. Based on the results of the study, the author offers the ways to overcome the problems and shortcomings of the regulatory guaranteeing of realizing the right of citizens to participate in administering public affairs referred to the competence of legislative authorities.

Key words: *participation in administering public affairs, legislative authorities, regulatory guaranteeing, participation in parliamentary hearings, participation in hearings and meetings of committees of the Committees of Verkhovna Rada of Ukraine, electronic petitions.*

Вступ. Управління державними справами, яке здійснюється органами законодавчої влади, становить собою одну з основних сфер реалізації відповідного конституційного права громадян, закріпленого в ст. 38 Конституції України [1]. Тому питання нормативно-правового забезпечення відносин, які виникають із цього приводу, набуває все більшої актуальності. Тим більш, що активізація та розвиток відносин участі громадян в управлінні державними справами становить собою необхідну умову розбудови демократії в державі. Проте маємо зауважити, що цьому питанню приділяється замало уваги в наукових джерелах. Особливо в цьому ракурсі підкреслимо те, що в переважній більшості праць, присвячених окресленій тематиці, розглядаються питання, які насправді не мають жодного відношення до проблем участі громадян в управлінні державними справами (звернення, референдуми, вибори та ін.). Як наслідок, особливості нормативно-правової регламентації цих відносин та шляхи її вдосконалення залишаються майже невивченими.

Постановка завдання. Зважаючи на вказане, метою статті є визначення сучасного стану нормативно-правового забезпечення відносин участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади. Для її досягнення необхідно вирішити низку задач: визначити основні нормативно-правові акти, якими регулюються відносини участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади; встановити рівень регламентованості окреслених відносин у цих нормативно-правових актах; сформулювати основні проблеми, властиві сучасному стану нормативно-правового регулювання означеного кола відносин, та шляхи їх подолання.

Результати дослідження. Приступаючи до вирішення поставлених задач, насамперед, пропонуємо звернутись до двох основних законів України (окрім Конституції), якими регулюється діяльність органів законодавчої влади, а саме: «Про Регламент Верховної Ради України» [2] та «Про комітети Верховної Ради України» [3]. Вивчаючи їх структуру та зміст, зазначимо, що правові норми, присвячені регулюванню відносин участі в управлінні державними справами, розміщені в названих законах у межах різних структурних частин (розділів, статей), що не дозволяє об'єднати їх у цілісну систему та, відповідно, виключає існування чіткого механізму участі громадськості в законодавчій діяльності. Для підтвердження таких висновків вважаємо за доцільне продемонструвати, яким же чином унормовані окреслені відносини в названих нормативно-правових актах.



1. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»:
 - 1) ст. 93 закріплює певні права головного комітету з приводу попереднього розгляду законопроекту, які стосуються участі громадськості;
 - 2) ст. 103 закріплює загальні вимоги щодо необхідності проведення експертизи законопроектів та її видів;
 - 3) ст.ст. 145, 146 встановлюють окремі обов'язки щодо вирішення питання про направлення законопроектів на експертизу;
 - 4) глава 361 закріплює порядок розгляду електронної петиції, який викладено доволі стисло;
 - 5) ст. 235 встановлює деякі вимоги щодо запрошення громадськості до участі в парламентських слуханнях.
2. Закон України «Про комітети Верховної Ради України»:
 - 1) у ст. 9 встановлені способи інформування громадськості (які умовно можна назвати пасивними формами участі громадян, оскільки їх переважною метою є доведення до відома, ознайомлення, «тримання в курсі справ»), незначні правила та окремі права комітетів у цій сфері;
 - 2) п. 11 ст. 16 закріплює обов'язковість залучення громадськості до законопроектної роботи шляхом вивчення комітетами громадської думки; обов'язок комітетів щодо розгляду їх пропозицій, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, підготовки відповідних проектів актів та внесення їх на розгляд Верховної Ради України;
 - 3) ст. 29 закріплює окремі вимоги стосовно залучення громадськості до слухань у комітетах;
 - 4) ст. 34 і 36 встановлюють певні права та обов'язки посадових осіб комітетів щодо залучення громадськості;
 - 5) ст. 46 та 48 закріплюють деякі вимоги з приводу залучення громадян до закритих засідань комітетів;
 - 6) ст. 51 закріплено вимоги до оформлення протоколів засідань комітетів, серед яких визначено обов'язковість зазначення в протоколах списків запрошених осіб, які виступили на засіданні (п. 4 ч. 2).

З аналізу наведених положень законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України» ми можемо зробити декілька висновків.

По-перше, варто підкреслити позитивні моменти в урегулюванні цими нормативними актами відносин участі в управлінні державними справами, а саме:

 - 1) вони закріплюють обов'язковість залучення громадськості в окремих випадках, вивчення їх думки, врахування їх пропозицій, проведення експертизи законопроектів (у тому числі громадськості), що спростовує підходи вчених щодо виділення та характеристики форм участі як необов'язкових;
 - 2) вони встановлюють певні вимоги до оформлення такої участі в окремих формах, як письмове запрошення, формування та протоколювання списків запрошених осіб, реєстрація учасників тощо.

По-друге, маємо зауважити на наявності численних недоліків та прогалин у них, зокрема:

 - 1) стислість викладу порядку та окремих процедурних аспектів участі громадян;
 - 2) врахування та нормативне регулювання лише окремих форм участі в управлінні державними справами, в той час як більшість не згадується;
 - 3) відсутність правових норм, які б формували повноцінний механізм участі громадян, наприклад, мова йде про положення, якими б мали встановлюватись:
 - чіткий перелік прав та обов'язків громадськості під час участі в засіданнях комітетів Верховної Ради України, парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради України під час проведення експертиз законопроектів та ін.;
 - порядок такої участі, зокрема: які дії можуть вчиняти запрошені громадяни; в якому порядку; чи мають право вони виступати або ставити питання, надавати пропозиції/робити зауваження під час участі в слуханнях чи засіданнях та ін.;



– повний перелік прав та обов’язків органів законодавчої влади щодо залучення громадян до участі в їх діяльності (в названих актах згадується обмежена кількість таких прав та обов’язків);

– права та обов’язки органів законодавчої влади щодо забезпечення участі громадян;

– правові наслідки участі громадян у всіх передбачених формах;

– способи та порядок вивчення громадської думки;

– порядок реалізації права на участь в управлінні державними справами у решті форм та, власне, перелік таких форм;

– контроль за виконанням обов’язків органів законодавчої влади щодо залучення громадян, за забезпеченням реалізації громадянами права на участь в управлінні державними справами у визначений спосіб, за врахуванням пропозицій, рекомендацій, зауважень громадянської;

– правові наслідки порушення порядку залучення громадян до участі, обов’язку щодо врахування їх пропозицій, думки тощо.

Усі вказані проблеми нормативно-правового забезпечення відносин участі мають бути вирішені за допомогою внесення відповідних змін до названих актів або ж шляхом їх доповнення відсилочними нормами на Закон України, присвячений участі громадян в управлінні державними справами, за умови його попереднього прийняття. Окремі з недоліків тимчасово, допоки такий закон не буде прийнято, може бути виправлено за допомогою прийняття підзаконного нормативно-правового акту, яким встановлюватимуться загальні засади та порядок участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади.

Ведучи мову про закони в означеній сфері, варто згадати і про Закон України «Про звернення громадян» [4], яким також регулюється питання електронних петицій, у тому числі до Верховної Ради України. Головна відмінність між підходами законодавця в згаданих законах («Про звернення громадян» та «Про Регламент Верховної Ради України») полягає в тому, що Закон України «Про звернення громадян» більш детально регулює питання подання та розгляду петицій, закріплюючи: право громадян на звернення з електронною петицією; вимоги до форми та змісту електронної петиції; вимоги до її оприлюднення; обов’язки органів публічної влади (включаючи Верховну Раду України) під час збору підписів на підтримку електронної петиції; умови прийняття петиції до розгляду органами публічної влади; загальний порядок розгляду петиції; вимоги щодо надання відповіді на петицію; наслідки подання петиції та умови врахування викладених у ній пропозицій та ін.

Разом із тим маємо зазначити із цього приводу наступне. Так, дублювання положень та/або регулювання одних і тих самих правовідносин різними нормативно-правовими актами, на жаль, вже давно є усталеною практикою в Україні. Проте такий стан правового регулювання суспільних відносин не можна вважати правильним, оскільки він, з одного боку, суперечить правилам нормотворчої техніки, а з іншого, може призводити до помилок та проблем на практиці, наприклад, у випадку наявності розбіжностей між нормами, розміщеними в різних актах. Дане питання актуальне з огляду на відсутність чіткого порядку розгляду електронних петицій у Верховній Раді України, на який містить посилення Закон України «Про звернення громадян» (ст. 231). Тому, на нашу думку, більш раціональним буде вилучити положення про електронні петиції із згаданих законів (і решти нормативно-правових актів, які містять норми про електронні петиції) та урегулювати це питання в Законі України, присвяченому участі громадян в управлінні державними справами, з можливим наступним внесенням доповнень до законів України «Про звернення громадян» та «Про Регламент Верховної Ради України» у вигляді відсилочної норми на відповідний нормативно-правовий акт.

Таким чином, бачимо, що на рівні законів відносини участі громадян в управлінні державними справами майже не врегульовані. У цьому ракурсі маємо підкреслити, що зазвичай саме на підзаконному рівні більш детально регулюються процедури, щодо яких закони містять переважно лише загальні положення. Проте в досліджуваній нами сфері такі нормативні документи практично відсутні. Серед існуючих можемо назвати лише ті, що



регулюють діяльність громадських рад при комітетах Верховної Ради України (однак серед наявних у публічному доступі є лише Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики», затверджене на засіданні Комітету з питань свободи слова та інформаційної політики від 18 березня 2015 р. (Протокол № 14) [5]) та відносини щодо експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, які переважно присвячені діяльності органів виконавчої влади в цій сфері та участі в ній громадян. Зазначимо, що хоча й експертиза законопроектів і має відношення до законотворчості, але в разі, коли вони підготовлені органами виконавчої влади або ж надані на експертизу органам виконавчої влади, участь громадян у ній матиме характер участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади.

Водночас окремої уваги в згаданому контексті заслуговують розпорядження Голови Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів та Апарату Верховної Ради України» від 5 лютого 2016 р. № 47 [6] та «Про Порядок роботи із зверненнями громадян в Апараті Верховної Ради України» від 11 липня 2016 р. № 273 [7]. Перше з названих розпоряджень затверджує План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту [8] (звернення до національних парламентів, субнаціональних та транснаціональних законодавчих органів із боку громадських організацій моніторингу парламентської діяльності (ОМП/PMOs) для стимулювання відкритості та залучення громадян до роботи парламенту [8]), який, по суті, містить інформацію про проблеми сучасного стану правового регулювання участі громадян в управлінні державними справами в досліджуваній нами сфері та напрямки їх подолання. Друге ж присвячено переважно зверненням громадян, однак містить вказівку на те, що пропозиції щодо законопроектів, надані громадянами у зверненнях, застосовуються для узагальнення громадської думки (п. 4.3 Порядку), що, як на нас, може слугувати одним із способів вивчення громадської думки, яке (вивчення) відноситься до форм участі в управлінні державними справами.

Разом із тим відзначимо і негативний бік згаданих документів:

1) по-перше, розпорядження Голови Верховної Ради України за юридичною природою, як відомо, є адміністративними актами, а не нормативно-правовими. Це означає, що вони не мають нормативного характеру, а отже, не містять правових норм. Відповідно, вони не можуть слугувати нормативними регуляторами в контексті адміністративно-правового забезпечення реалізації права на участь в управлінні державними справами;

2) по-друге, розпорядження «Про Порядок роботи із зверненнями громадян в Апараті Верховної Ради України» хоча й закріплює один зі способів вивчення громадської думки, однак не містить порядку такого вивчення.

Маємо сказати також про наявність проектів нормативно-правових актів у сфері участі громадян в управлінні державними справами у сфері діяльності органів законодавчої влади. Наприклад, можна назвати принаймні два законопроекти з питань лобіювання, а саме: проект Закону про регулювання лобістської діяльності в Україні від 20 жовтня 2010 р. № 7269 [9] та Проект Закону про лобіювання від 5 жовтня 2016 р. № 5144-1 [10]. Не вдаючись до аналізу їх змісту, зазначимо, що сам закон у сфері лобіювання так і не прийнято, що вказує на повільну та в цілому незадовільну роботу парламенту стосовно детального урегулювання на нормативному рівні відносин участі громадян в управлінні державними справами.

Висновки. Таким чином, підводячи підсумки, зазначимо, що на сьогодні відносини участі громадян в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, урегульовані на рівні законів України, зокрема: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про звернення громадян». Це, на наш погляд, є позитивним аспектом їх регламентації, адже закони мають найвищу юридичну силу (після Конституції України), що сприяє утвердженню впевненості в надійному правовому базисі для реалізації відповідного конституційного права громадян. Проте, не дивлячись на вказане, маємо констатувати, що практична реалізація цього права на сьогодні є вкрай ускладненою через, насамперед, відсутність нормативно-правових актів підзаконного



рівня, присвячених участі громадян в управлінні державними справами загалом та окремим формам участі зокрема, порядку та процедурам її реалізації. У свою чергу, правове регулювання вказаних відносин на рівні закону характеризується наявністю численних прогалин та недоліків. Це все нашоухе на думку про необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів в означеній сфері шляхом внесення до них змін та доповнень і прийняття закону України «Про участь громадськості в управлінні державними справами» (орієнтовна назва).

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, 16-17. – Ст. 133.
3. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
4. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-Вр // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Положення «Про Громадську Раду при Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики» : Протокол № 14, від 18 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komsvobslova.rada.gov.ua/news/gromada/polog/72687.html>.
6. Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів та Апарату Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3>.
7. Про Порядок роботи із зверненнями громадян в Апараті Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11 липня 2016 р. № 273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/273/16-%D1%80%D0%B3>.
8. Декларація відкритості парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.opora.ua/org/library/3687-deklaracija-vidkrytosti-parlamentu>.
9. Проект Закону про регулювання лобістської діяльності в Україні від 20 жовтня 2010 р. № 7269 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7269&skl=7.
10. Проект Закону про лобіювання, від 5 жовтня 2016 р. № 5144-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191.

