

ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ЗАКОНОТВОРЕННЯ, ЇХ СИСТЕМА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті розглядається питання участі громадськості у процесі законотворення. Основну увагу приділено окресленню системи форм участі громадськості у процесі законотворення та здійсненню спроби їх класифікації.

Забезпечення діалогу суспільства та державних органів у процесі прийняття публічно-владних рішень є невід'ємною ознакою демократичного режиму. Наукові дослідження обраного питання є обов'язковою передумовою створення ефективного законодавчого механізму реалізації принципу народовладдя і права громадян брати участь в управлінні державними справами.

Як не парадоксально, але проблема залучення громадськості до участі в управлінні державними справами є актуальною не лише для країн, що знаходяться на шляху до демократії. Як свідчать опитування, що їх наводить у своїй книзі Лоуренс ЛеДюк, відсоток виборців, які відчують, що обрана ними влада виявляє схильність до «втрати зв'язків» з електоратом, складає: у Німеччині - 86%, у Франції - 85%, у Великобританії - 84%, Канаді - 83%, Сполучених Штатах Америки - 78% [1]. Ситуація, яка склалась в Україні, є ще більш складною. Адже тут, як і в інших країнах пострадянського простору, демократичні процедури участі громадськості у законодавчому процесі донедавна були практично відсутні.

У сфері правового забезпечення участі громадськості у процесі законотворення Україна серйозно відстала від розвинутих демократичних держав. Безсистемний, неосмислений та неадаптований до національних умов «імпорт ідей» призводить до невідомості ряду запроваджених механізмів та прийняття нормативно-правових актів, які суперечливо та неповно врегульовують цю сферу суспільних відносин.

Створення належної правової системи, яка б забезпечувала ефективну участь громадськості у законотворенні, слід почати із наукового дослідження, яке б допомогло чітко окреслити систему такої участі та створити комплексне уявлення про її форми. Це непросте завдання, оскільки зазначена тема досі не була предметом жодного ґрунтовного наукового дослідження,

що зумовило необхідність розпочати аналіз зі спроби визначення базових понять.

Під поняттям «участь громадськості у законотворенні» вважаємо за доцільне розуміти «процес безпосереднього або опосередкованого залучення однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, які діють відповідно до національного законодавства або практики, до процесу підготовки, обговорення та прийняття законів».

Тобто фактично, розкриваючи зміст поняття «громадськість», виходимо із визначення, що вже стало частиною правового поля України шляхом ратифікації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Базовим для окреслення системи участі громадськості у законодавчому процесі є виокремлення форм, які передбачають безпосередню та опосередковану участь.

У рамках теорії конституційного права, виходячи із визначення поняття безпосередньої демократії, можна виокремити наступні інститути безпосередньої участі громадян у правотворчості:

- референдуми;
- право народної правотворчої ініціативи;
- народне вето.

Таку форму, як плебісцити (народні обговорення, дорадчі опитування) не вважаємо за доцільне відносити до форм безпосередньої участі. Адже у ході плебісциту громадяни не виступають суб'єктом влади, вони - лише учасники діалогу влади та громадянського суспільства, а, незважаючи на потенційно можливий визначальний вплив громадян на цей процес, остаточне рішення все ж приймається представницьким органом влади або відповідними посадовими особами.

Поняття опосередкованої участі громадськості у законодавчому процесі є дещо складнішим.

Сьогодні на практиці існує значна кількість механізмів, які тією чи іншою мірою передбачають можливість їх використання для здійснення впливу на законодавчий процес (тобто, фактично, на осіб, які є суб'єктами прийняття законодавчих рішень).

На нашу думку, форми опосередкованої участі, хоч і досить умовно, але можна поділити на два види:

- ті, що мають петиційний характер;
- власне консультативні форми.

Перші характеризуються тим, що передбачають звернення громадян або їх об'єднань (як формальних, так і неформальних) з метою впливу на законодавчий процес, тобто є ініціативою, що спрямовується «знизу - вгору». До цієї групи можна віднести такі форми:

- 1) звернення громадян у письмовій та усній формі, які містять законодавчі пропозиції;
- 2) проведення громадських акцій з метою вплинути на законодавчий процес;
- 3) лобістську діяльність.

Власне консультативні форми характеризуються наявністю бажання з боку державних органів з'ясувати та врахувати у ході вироблення державної політики думки громадськості, тобто це ініціатива, яка йде «згори». До таких форм слід віднести:

- 1) діяльність спеціальних консультативно-дорадчих органів (робочі групи, громадські ради тощо);
- 2) публічні громадські обговорення:

- проведення парламентських, комітетських та інших громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймальень;
- теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю та інші передачі теле- і радіомовлення, телефонні «гарячі лінії», засоби електронного урядування;

- 3) вивчення громадської думки:

- проведення плебісцитів;
- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);
- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації;
- проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;

- проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок тощо.

Навести вичерпний перелік усіх форм опосередкованої участі громадськості у законотворенні неможливо, оскільки процес взаємодії органів державної влади та громадськості є надзвичайно розгалуженим та постійно вдосконалюється. Свідченням цього твердження є, зокрема, той факт, що лише червнем 2002 року датується комюніке Європейській Комісії, яким передбачено основні засади проведення консультацій Європейською Комісією із зацікавленими сторонами у ході вироблення рішень. До цього часу кожен департамент використовував власні механізми та методи проведення консультацій з окремими зацікавленими сторонами в межах своєї компетенції [2].

Класифікація форм участі громадян у законотворенні має важливе методологічне значення. Вона дозволяє розглянути таку участь як певну систему, а також стати основою для подальшого змістовного аналізу.

Отже, видається за доцільне виділити наступні форми участі громадян у законодавчому процесі:

- 1) За формою впливу:

- безпосередня участь (право народної правотворчої ініціативи, народне вето);
- опосередкована участь (участь у парламентських та комітетських слуханнях);

- 2) За порядком реалізації:

- обов'язкова, тобто необхідність якої передбачена вимогами Конституції або інших нормативно-правових актів (наприклад, Конституцією України передбачена необхідність затвердження всеукраїнським референдумом законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»);

- факультативна, тобто така, що є ініціативою самих громадян (звернення, лобістська діяльність) або органів влади (проведення плебісциту);

- 3) За суб'єктом ініціативи:

- така, ініційована якою покладено на громадян (-ина) (звернення);
- така, що реалізується за ініціативою органів влади (комітетські слухання);

- 4) За правовими наслідками:

- така, що має імперативний характер (рішення референдуму);
- така, що має дорадчий характер (рішення плебісциту);

- 5) За змістом:

- така, що спрямована на ініційовання законодавчого акта (право народної правотворчої ініціативи);

- така, що спрямована на зміну законодавчого акта (участь у парламентських та комітетських слуханнях);
 - така, що спрямована на скасування законодавчого акта (народне вето);
- 6) За часом реалізації:
- визначено-періодична, тобто така, що відповідно до чинних правових норм відбувається у визначений термін або у зв'язку із настанням певної події (обов'язкові референдуми);
 - невизначено-періодична, тобто така, що її здійснюють епізодично залежно від існування відповідної необхідності (плебісцити);
- 7) За характером суб'єкта:
- індивідуальна (звернення громадян);

- колективна (інститут народного вето).

Таким чином, можна дійти наступних висновків: окреслення форм участі громадськості у процесі законотворення та їх класифікація є складним завданням, оскільки досі ця тема лише фрагментарно була предметом наукового дослідження. Разом із тим, запропонований варіант може стати основою для подальших наукових розробок у цьому напрямі. Він дозволяє доволі чітко окреслити коло правовідносин, що потребують правового врегулювання, створює основу для аналізу кожної із окреслених форм з метою з'ясування реальної ролі громадян у законотворенні та може стати основою для законодавчого врегулювання цих процесів.

1. Лоуренс ЛеДюк. Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці, - Х.: Центр освітніх ініціатив, 2002.- С 14.

2. Громадські ради в Україні: довідник // Упорядник М. Лащиба. - К.: Укр. незалеж. центр політ. досліджень, 2003.-С. 214-215.

A. Yevgenyeva

FORMS OF PUBLIC PARTICIPATION IN LAWMAKING, THEIR SYSTEM AND CLASSIFICATION

This article looks into the issue of public participation in lawmaking with a special focus on the system of forms of public participation and their classification.