



Westminster Foundation for Democracy

---



## **Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності**

*Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив*

**Київ – 2009**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>СИСТЕМНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ «ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ».....</b>	<b>3</b>
<b>НАЛЕЖНЕ ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЗОВИХ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ.....</b>	<b>5</b>
Референдуми.....	5
Звернення громадян.....	8
Лобювання.....	11
Публічні акції.....	12
Громадські обговорення та консультації.....	13
Консультативно-дорадчі органи.....	16
Вивчення громадської думки та дорадчі опитування.....	18
Судовий захист легітимних очікувань громадян.....	19
<b>ЕТАПИ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН.....</b>	<b>20</b>
<b>СТИСЛИЙ ВИКЛАД РЕКОМЕНДАЦІЙ.....</b>	<b>22</b>

## ВСТУП

Аналіз сучасних тенденцій розвитку європейського парламентаризму свідчить, що одним із сегментів, які найбільш динамічно розвиваються, є налагодження діалогу між законодавцями та громадянами. Така ситуація пояснюється різними факторами. З одного боку, в Європі домінує концепція «належного урядування» ('good governance'), ключовими принципами якої є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті рішень. З іншого, потреба залучення громадян до прийняття рішень – це до певної міри відповідь суспільства на кризу традиційних інституцій представницької демократії у Європі і необхідність посилення легітимності та ефективності у процесі розробки законодавчих рішень.

На сьогоднішній день розвиток українського парламентаризму відбувається під значним впливом європейських тенденцій та контексту. Парадоксально, однак для України відсутність тривалих парламентських традицій має і свої позитивні наслідки. Адже аналіз свідчить, що саме традиції часто виявляються найскладнішим бар'єром для впровадження інновацій в Європі. Разом із тим, українська дійсність висуває низку інших перепон, що стоять на шляху до рецепції найбільш продуктивних моделей європейського урядування. Адже ефективна участь громадян у законодавчому процесі – налагодження діалогу – можливе лише, з одного боку, після створення належних правових умов (забезпечення відкритості діяльності суб'єктів законодавчого процесу, вільного доступу громадян до інформації та наявності дієвих процедур залучення), а з іншого – необхідним є розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у законотворенні.

Таким чином, налагодження взаємодії між законодавцем та громадськістю виступає одним із тих комплексних і важливих кроків, що наблизять Україну до європейських стандартів демократичного урядування. Першочерговою необхідністю в такій ситуації є «ревізія» діючого законодавства та формування правових основ для запровадження нових практик. Поступом у цьому напрямі є цей нижченаведений документ, який розроблено з метою узагальнення пропозицій щодо належного правового забезпечення участі громадськості у законодавчому процесі. Автори ставили за завдання запропонувати системне та раціональне бачення проблеми як рамки для подальшої дискусії навколо детальної концепції реформування кожного з інститутів громадської участі, а тому будуть вдячні за будь-які відгуки, коментарі та пропозиції.

## СИСТЕМНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ «ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ»

### Опис проблеми

---

Ключовою проблемою, що виникла під час підготовки цього аналітичного документу, став комплексний характер питань, які потребують вирішення. Адже мова йде не про незначні зміни законодавчого поля, а саме про формування цілісної державної політики щодо залучення громадян до процесу прийняття рішень. Ситуація, що склалась сьогодні в Україні у сфері взаємодії громадськості та влади, характеризується наступним:

- відсутністю законодавчого закріплення базових принципів та підходів, а також мінімальних стандартів залучення громадян до процесу розробки державної політики. Не існує рамкового документу, який би означив спільність розуміння потреби наближення громадян до процесу розробки та прийняття рішень з боку Верховної Ради України, Кабінету Міністрів та Президента, передбачив вихідні засади взаємодії між владними інституціями та громадськістю, загальні процедури, форми та стандарти участі громадськості у законотворенні, тощо;
- несистемним та незбалансованим підходом до розвитку державної політики в сфері забезпечення «демократії участі» (*'participatory democracy'*). У 2002-2008 рр. в Україні спостерігався поступовий розвиток нормативно-правової бази, що стосується залучення громадськості до діяльності органів виконавчої влади. Разом із тим, ключовий суб'єкт законодавчого процесу – Верховна Рада України – значно поступається в розвитку механізмів взаємодії з громадянами. Така ситуація є особливо критичною в умовах, коли саме парламент (на відміну від європейських держав, де роль уряду як суб'єкта вироблення політики та законодавчої ініціативи є визначальною) є найпродуктивнішим ініціатором законодавчих актів (із 90 законів, прийнятих парламентом у 2008 році, 46 – було внесено з ініціативи народних депутатів України). В результаті на сьогодні, наприклад, передбачено обов'язковість створення громадських рад в системі органів виконавчої влади, тоді як статус аналогічних інституцій у парламенті залишається невизначеним. Недостатньо розвинуте також і правове регулювання участі громадськості під час нормотворчої діяльності Президента України;
- недосконалістю або відсутністю законодавчого регулювання низки найважливіших форм громадської участі. Послідовний аналіз ключових форм участі громадськості у законотворенні підтверджує складний та комплексний характер змін, які потребують запровадження. Зокрема, відсутність закону, що належним чином врегулював би процедуру проведення всеукраїнських референдумів, потреба передбачення можливості подання звернення до органів державної влади в електронній формі, необхідність визначення процедури організації та проведення мирних зборів громадян та багато іншого, що детальніше проаналізовано нижче – все це зумовлює потребу розробки системних змін до законодавства;
- необхідністю створення низки передумов, без яких ефективна участь громадськості є неможливою. Україна лише розбудовує систему демократичних інституцій, а отже необхідно розуміти, що важливим є не лише закріплення правових форм участі громадян у законодавчому процесі, а й створення умов для вільного доступу громадян до інформації, забезпечення стандартів відкритості діяльності органів державної влади, сприяння розвитку інституційної спроможності організації громадянського суспільства та ресурсного потенціалу органів державної влади, заохочення активності груп інтересів та окремих громадян;
- потребою формування традицій належного урядування (*'good governance'*) та розуміння механізмів «демократії участі» у владних суб'єктів та громадян. Відсутність традицій діалогу між органами державної влади та громадськістю, фокусування вітчизняної правової традиції на «демократії» у значенні «представницької демократії», недостатнє висвітлення сучасних європейських тенденцій розвитку урядування, призводить пасивного сприйняття ідей «демократії участі» потенційно зацікавленими сторонами процесу;
- важливістю забезпечення раціонального підходу до розвитку державної політики у цьому напрямі. Обмеженість фінансових ресурсів, зокрема, в умовах глобальної економічної кризи, зумовлює потребу ефективного планування політики –

виокремлення першочергових кроків із запровадження найбільш продуктивних форм взаємодії та окресленням довгострокових перспективи для подальшого поглиблення діалогу.

### Рекомендації до вирішення

*Створення міжвідомчої робочої групи, яка б системно опрацювала питання та розробила пакет законодавчих змін для підвищення ефективності українського урядування з урахуванням потреби забезпечення комплексного та раціонального підходу. Зокрема, першочерговими завданнями, які необхідно вирішити, виступають:*

- *правове закріплення системи, базових принципів та мінімальних стандартів залучення громадян до процесу розробки державної політики, а також форм взаємодії між владними інституціями (в першу чергу, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів та Президентом) та громадськістю шляхом прийняття закону про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, в основу якого має бути покладено кращі європейські практики та український досвід;*
- *вдосконалення законодавчого регулювання окремих форм громадської участі, що потребує внесення змін та прийняття низки нових нормативно-правових актів (більш детально перелік документів, які вимагають уваги, буде окреслено нижче);*
- *розробка пропозицій щодо створення необхідних передумов для ефективної взаємодії, зокрема, покращення доступу громадян до інформації та забезпечення належних стандартів відкритості діяльності органів державної влади.*

## НАЛЕЖНЕ ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БАЗОВИХ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ

### Референдуми

#### Опис проблеми

Референдум, відповідно до Розділу III Конституції України («Вибори. Референдум»), визнається однією з ключових форм народного волевиявлення. Конституційне регулювання референдумів в Україні зводиться до фіксації кількох вихідних принципів:

- *обов'язкові всеукраїнські референдуми проводяться щодо питання про зміну території України (ст.73) та затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», прийнятого не менш як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України (ч.1 ст.156). Разом із тим, не допускається проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст.74);*

- суб'єктам ініціювання референдуму виступає народ України (ч.2 ст.72). Таким чином, за загальним правилом, всеукраїнські референдуми проголошуються за народною ініціативою на вимогу не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у 2/3 областей і не менш як по 100 тис. підписів у кожній області;
- суб'єктами, що уповноваженні призначати (проголошувати) референдум відповідно до Конституції України є Верховна Рада України (п.2 ч.1 ст.85) та Президент України (п.6 ч.1 ст.105). Ключову роль тут відіграє Президент України, який проголошує всеукраїнські референдуми за народною ініціативою. На нього також покладено обов'язок призначення обов'язкового всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до Конституції України відповідно до процедури, окресленої у ст.156 КУ. Щодо законодавчого органу, то він уповноважений призначити лише всеукраїнський референдум стосовно зміни території держави (ст.73 КУ);
- на референдуми поширюються загальні засади виборчого права (зокрема, для участі у референдумах необхідно досягти вісімнадцятирічного віку та бути дієздатним громадянином).

Таким чином, Конституцією України визначено базові засади організації референдумів. В порівнянні з європейським досвідом ці рамки є достатньо широкими і дають значний простір для активної участі громадян у законотворенні. Разом із тим, низка проблем ускладнює належне використання цього інструменту прямої демократії в Україні, зокрема:

- *відсутність належного законодавчого регулювання, яке б уможливило реалізацію конституційних положень про референдум, та невідповідність регулювання процедури підготовки і проведення референдумів процедурі підготовки та проведення виборів*

Чинний Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” прийнято ще у 1991 році, а відсутність політичного консенсусу щодо концепції реформування інституту референдуму стало причиною відсутності нового (оновленого) законодавчого акту. Як наслідок, частина закону не відповідає Конституції України або ж має неоднозначне тлумачення у світлі конституційних положень; документ не містить або передбачає недосконале законодавче регулювання ряду процедур та відносин, що виникають у ході організації та проведення всеукраїнських референдумів (йдеться про територіальну організацію референдумів, формування комісій з проведення референдумів, здійснення передреферендумної агітації, підрахунку голосів та встановлення результатів референдумів, оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів, відповідальності за порушення законодавства про референдуми тощо). У разі виключення із Закону положень, що не відповідають Конституції, проведення легітимних референдумів стане неможливим.

- *розширене розуміння конституційних положень щодо інституту референдуму, що може мати наслідком порушення балансу між елементами представницької та прямої демократії в Україні, а також зловживання «волею народу» для прийняття окремих політичних рішень*

Відсутність активності законодавця сфері регулювання інституту референдуму зумовило необхідність заповнення прогалін у правовому регулюванні іншим органом, а саме – Конституційним Судом України. І тут можна провести паралель із Європейським Союзом, де проблеми з прийняттям рішення на рівні Європейська Комісія – Рада – Парламент часто компенсуються проактивною позицією судової влади – Європейського Суду Справедливості. В українській ситуації органом конституційної юрисдикції здійснено

тлумачення низки положень Основного Закону, які доповнюють правову характеристику інституту референдумів в Україні, а саме:

- підтверджено існування законодавчих референдумів: народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії);
- визнано право громадян прийняти нову (нову редакцію) Конституції шляхом референдуму: народ України, який наділений установчою владою, може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття нової Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України. Однак процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі Українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України;
- засвідчено виключно обов'язковий характер рішень, прийнятих референдумом, та відсутність потреби їх опрацювання іншими органами державної влади: результати народного волевиявлення, отримані референдумом, є обов'язковими, рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів (внесення до них змін або скасування законів) є остаточним і не потребує затвердження або схвалення Верховною Радою України чи будь-якими іншими органами державної влади України;
- зафіксовано відсутність правової визначеності щодо процедури підписання і оприлюднення законів, що прийняті на референдумі: норма частини другої статті 94 Конституції України не застосовується до законів, що прийняті референдумом, а визначення такої процедури має бути здійснено законодавчим органом.

Отже, Україна обрала концепцію, що надає громадянам широкі можливості щодо ініціювання законодавчих рішень через механізми прямої демократії, фактично вмикаючи «зелене світло» для референдумів на кожному з етапів: визначення тематики, призначення та втілення рішення. В першу чергу, предметом референдуму може бути необмежене коло питань (крім винятків, передбачених ст.74). Будь-які законодавчі обмеження у цій сфері можуть бути оскаржені в органі конституційної юрисдикції як такі, що обмежують конституційні права громадян (відповідно до ст.64 КУ конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України). По-друге, народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму не потребує додаткового схвалення вищими органами держави, а його призначення є прямим обов'язком глави держави. По-третє, рішення референдуму не вимагають додаткового затвердження чи схвалення органами публічної влади.

Вищенаведений підхід не можна назвати типовим для європейських країн. У більшості держав-членів ЄС проведення законодавчих референдумів має консультативний характер, а ініціатива їх проведення покладена на органи державної влади (винятками є лише окремі держави, зокрема – Латвія, Литва та Словенія). Крім того, більшість держав у ЄС визначає критерії для кола питань, що можуть розглядатись на референдумі (як-от, особливе значення для суспільства), а частина з них взагалі не допускає проведення загальнодержавних референдумів (Бельгія) або їх практика є надзвичайно обмеженою (Великобританія).

На європейську практику регулювання референдумів необхідно звернути особливу увагу, адже в умовах відсутності демократичних традицій існує значна імовірність того, що інститут референдуму може стати інструментом для прийняття рішень в інтересах того чи іншого органу публічної влади (глави держави, парламенту). Саме тому законодавство про референдуми має забезпечувати, з одного боку, можливість реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами через механізм референдуму, а з іншого – визначати

механізми запобігання маніпулюванню народним волевиявленням та використання референдуму як інструменту досягнення політичних цілей.

## Рекомендації до вирішення

Забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами потребує створення належної правової основи для проведення референдумів, яка б конкретизувала конституційні положення щодо референдуму в Україні та відображала зміст рішень Конституційного Суду України. Однак цьому має передувати проведення публічного обговорення (за участю політиків та експертів) з метою узгодження концепції референдумів як частини українського правового простору. Адже низка базових питань має знайти своє визначення саме на законодавчому рівні, наприклад – можливість застосування в Україні права «народного вето» (за розширеного тлумачення рішень Конституційного Суду України щодо предмету всеукраїнського референдуму можливим є не лише прийняття на референдумі законів, але й скасування законів, прийнятих законодавцем), процедуру імплементації результатів референдуму у процесі нормотворення органів публічної влади, порядок прийняття нової (нової редакції) Конституції шляхом референдуму тощо. Нове законодавство про референдуми повинно передбачати:

- визначення гарантій реалізації прав громадян України на участь у референдумі. Зокрема, слід чітко визначити механізми, які б не дозволяли зловживати інструментами прямої демократії (зокрема, визначити вимоги до формулювання питань, які можуть бути предметом референдуму; порядок підготовки референдумів (основні принципи, процедуру ініціювання та прийняття рішення про проведення референдуму, процедуру здійснення передреферендумної агітації) та їх проведення (організації голосування, порядку підрахунку голосів та встановлення результатів референдумів, оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів); спосіб імплементації рішень референдумів (зокрема, процедуру підписання і оприлюднення законів, прийнятих референдумом);
- забезпечення уніфікації законодавства про референдум та вибори шляхом: а) прийняття Кодексу про вибори і референдуми в Україні (або іншого кодифікованого акту з аналогічною назвою); б) нового Закону „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, узгодженого в технічно-процедурних аспектах (формування і організація роботи комісії, підрахунок голосів, складання списків виборців і учасників референдумів тощо) із Законом „Про вибори народних депутатів України”, який на сьогодні є найбільш досконалим у цьому аспекті.

## Звернення громадян

### Опис проблеми

Відповідно до поширеної у Європі та США концепції трьох генерацій права на участь ('participation rights') власне право на звернення, хоч і в дещо ширшому контексті (як право

на справедливій слухання, 'the right to a fair hearing') є найстарішим та визнається основоположним. Саме тому налагодження системи дієвого розгляду та врахування звернень громадян слід розглядати як передумову для забезпечення їх більш широкої участі у законодавчому процесі.

Право на звернення закріплено статтею 40 Основного Закону, що передбачає можливість направлення індивідуальних (колективних) письмових та усних звернень до органів державної влади (їх посадових і службових осіб) та закріплює обов'язок носіїв владних повноважень розглянути такі звернення, а також дати обґрунтовану відповідь у визначені строки. Детальніше ці конституційні положення розкрито у Законі України «Про звернення громадян». Однак цей Закон, прийнятий ще у 1996 році, на сьогоднішній день не відповідає сучасним потребам. Попри те, що на рівні уряду та парламенту зроблено низку кроків щодо покращення роботи зі зверненнями громадян (зокрема, діють консультативні сайти як частина Урядового веб-порталу та веб-сторінки Верховної Ради України, присвячені зверненням громадян), навряд чи можна констатувати, що цей механізм взаємодії між владою та громадськістю функціонує ефективно.

Право на звернення характеризується цілою низкою проблем (відповідна ситуація констатована, зокрема, в Указі Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» №109/2008 від 7 лютого 2008 року), однак, розглядаючи право на звернення саме крізь призму забезпечення можливостей для участі громадськості у законотворенні, особливу увагу необхідно звернути на наступне:

- законодавством України визначено процедуру подання та розгляду лише письмових та усних звернень, відповідно – можливість подання звернень в електронній формі не передбачена. Така ситуація не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних технологій та європейським практикам;
- відповідно до ст.3 Закону України «Про звернення громадян» звернення, що містять пропозиції щодо законодавчого поля, віднесено до загальної категорії «пропозиції (зауваження)» без передбачення спеціальної процедури їх розгляду, аналізу та систематизації;
- відсутність належного пояснення змісту права громадян на звернення та вимог до його змісту. Наприклад, рубрика «Відділ з питань звернень громадян» на веб-сторінці Верховної Ради України містить доволі обмежений обсяг матеріалів навіть у порівнянні з розділом «Звернення громадян» на Урядовому порталі. Якщо ж порівняти обидва ресурси з європейськими аналогами, то потреба їх подальшого вдосконалення постає очевидною. Доцільним є, зокрема, розміщення зразків звернень та електронних форм для їх автоматичного генерування;
- важливою є проблема відсутності чіткого розуміння громадянами «суб'єкта впливу». У зв'язку з запровадженням пропорційної системи виборів докорінно змінилась система взаємовідносин між виборцями та парламентарями. Парадигма звернення до «свого» депутата втратила свою актуальність, а визначення народного депутата чи інституції, яка відповідають за розгляд того чи іншого «тематичного» питання, вимагає спеціальних знань. Така ситуація призводить до зниження ефективності звернень, що містять законодавчі пропозиції;
- однією з ключових проблем із зверненнями громадян в цілому є формальність підходу до їх розгляду. В контексті звернень, що містять пропозиції щодо вдосконалення законодавства, практика формального підходу до розгляду та їх «використання у законодавчій роботі» є особливо актуальною;

- недостатньо системний підхід до аналізу змісту звернень громадян з метою узагальнення проблем, що у них порушуються, зумовлює обмеженість практики їх подальшого врахування у законотворчій діяльності Верховної Ради України;
- відсутність нормативних вимог щодо публікації у відкритих ресурсах інформації про зміст пропозицій, що надійшли до розгляду, результатів їх розгляду та врахування у рішеннях відповідних органів, зумовлює неможливість громадського контролю за процесом розгляду звернень громадян;
- в цілому відсутня практика розміщення стислого опису змісту звернень в Інтернет-просторі з метою ознайомлення та підтримки їх змісту іншими громадянами, яка успішно використовується в Європі. Більше того, не передбачена спеціальна процедура розгляду колективних звернень.

## Рекомендації до вирішення

---

1. *Прийняття нової редакції Закону „Про звернення громадян”, яка удосконалимть правове регулювання права громадян на звернення та запровадить нові форми взаємодії між органами публічної влади та громадянами, зокрема шляхом:*
  - закріплення можливості подання звернень із використанням мережі Інтернет;
  - запровадження ефективної системи аналізу звернень з метою узагальнення проблем, що у них порушуються, систематичної публікації у відкритих ресурсах (засобах масової інформації, офіційних веб-сторінках відповідних органів) інформації про результати розгляду та врахування звернень громадян, визначення механізмів проведення перевірки стану організації роботи зі зверненнями громадян у органах влади;
  - вироблення спеціальної процедури опрацювання та публічного контролю за результатом розгляду «пропозицій». Зокрема, необхідно передбачити можливості розміщення пропозицій в мережі Інтернет для їх підтримки іншими громадянами (такий досвід, наприклад, успішно використовується у Великобританії, де окремі пропозиції підтримуються 20-40 тисячами підписів громадян), підготовку окремих періодичних звітів щодо їх розгляду та врахування тощо;
  - виокремлення категорії індивідуальних та колективних звернень, визначення особливої процедури розгляду останніх;
  - деталізації положень щодо обов'язку органів публічної влади надавати обґрунтовану відповідь на звернення;
  - посилення відповідальності за порушення вимог Закону України “Про звернення громадян”.
2. *Удосконалення рубрики «Відділ з питань звернень громадян» на веб-сторінці Верховної Ради України та «Звернення громадян» на Урядовому веб-порталі, а також створення відповідної інформаційної сторінки на веб-сайті Президента України. Доцільним є, зокрема, розміщення зразків звернень, електронних форм для автоматичного генерування звернення, створення можливостей для стислого*

висвітлення «пропозицій» надісланих громадянами для їх широкої громадської підтримки;

3. *Покращення рівня розуміння громадянами цільового суб'єкта звернення, що підвищить ефективність розгляду та врахування пропозицій громадян.* Можливим у цьому аспекті є запровадження практики створення «загальнопарламентських груп» ('all-party groups'), які за своєю природою є менш формальним об'єднанням, ніж парламентські комітети і слугують формою акцентуалізації більш вузьких інтересів. Наприклад, у Великобританії такі групи створюються за ініціативи 20 «кваліфікуючих членів» (парламентарів) з регіональним фокусом або на основі спільності інтересів щодо певної тематики (зміна клімату, корпоративна відповідальність, нові медіа, тощо). Важливо, що в окремих випадках членами таких груп можуть бути також урядовці та представники громадськості (однак вони не належать до категорії «кваліфікуючих членів»).

## Лобіювання

### Опис проблеми

Ідея правового регулювання лобістської діяльності є чи не найбільш дискусійною серед усього переліку форм впливу громадськості на законотворчу діяльність. Така ситуація є типовою не лише для України – дебати навколо потреби «офіційного визнання» та врегулювання діяльності лобістів ведуться і в низці інших європейських держав. Практика, яка традиційно є більш характерною для американської політичної системи, поступово утверджується в Європі – офіційно визнана на рівні Європейського Союзу, вона знаходить своє правове закріплення і в інших державах (зокрема, у Литві, Польщі, Угорщині).

В українському контексті законодавче регулювання лобістської діяльності сприятиме вирішенню цілої низки проблем, які характеризують процес прийняття владних рішень. В першу чергу, воно дозволить частково вирішити проблему нерівності можливостей та доступу до суб'єктів прийняття рішень з боку громадян, інститутів громадянського суспільства та бізнесу. Адже саме лобісти можуть презентувати різні точки зору на проблему, що потребує законодавчого визначення, надавши можливість владному суб'єкту прийняти зважене рішення. У ситуації, коли лише частина груп інтересів має можливість донести свою позицію, лобіювання перетворюється з процесу конкурентної аргументації у вплив, що може мати ознаки корупції. По-друге, врегулювання лобістської діяльності внесе визначеність щодо правових та протиправних методів впливу на суб'єктів прийняття рішень. По-третє, „узаконення” лобізму сприятиме відкритості процесу прийняття рішень та посиленню контролю за впливом на їх прийняття. Таким чином, правове регулювання допоможе визначити прозорі механізми відстоювання інтересів, створить єдині правила діяльності та забезпечить рівний доступ до суб'єктів прийняття рішення.

Конституцією України передбачено низку положень, які дають достатні підстави для визнання права громадян брати участь в управлінні державними справами шляхом лобіювання інтересів. Зокрема, Основним Законом закріплено право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань (ч.1 ст.34); право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч.2 ст.34); право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські

організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ч.1 ст.36); право на вільний вибір професії (ч.1 ст.43), тощо.

У стінах парламенту було здійснено декілька спроб спрямованих на створення законодавчих основ для лобістської діяльності, результатом яких є три законопроекти «Про лобіювання в Україні» (№3188 від 13 квітня 1999 року, внесений народним депутатом Шаровим І.), «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України» (№3188-1 від 3 листопада 1999 року, внесений народним депутатом Сахном Ю.) та «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» (№8429 від 09.11.2005, внесений народним депутатом Гринівом І.). Однак жоден із цих документів не було схвалено навіть у першому читанні. У Верховній Раді України VI скликання немає жодного проекту закону, який би торкався цієї проблеми. Разом із тим, міжвідомчою робочою групою при Міністерстві юстиції України розроблено Концепцію проекту Закону України «Про лобіювання», що свідчить про певний поступ у цьому напрямі.

Залишити сьогодні ситуацію незмінною – означає відмовитись від регулювання комплексного явища, яке без жодного сумніву існує *de facto*. Відсутність правової визначеності або традицій лобіювання (а саме усталені практики часто використовуються європейськими країнами як альтернатива нормативному регулюванню) та неефективність іншого законодавства, яке є визначальним для донесення інтересів громадськості до влади (як-от: процедури звернень громадян) віддаляє представників влади від громадян, знижує ефективність прийнятих рішень та змушує групи інтересів – незалежно від того, чи йдеться про захист екологічних прав, чи про лобіювання бізнес-інтересів – шукати «власні» шляхи для їх реалізації.

## Рекомендації до вирішення

1. *Враховуючи те, що лобіювання є інститутом, який тривалий час був невідомим українську праву (що зумовлює неоднозначність його сприйняття як суспільством, так і парламентарями), у короткостроковій перспективі на нормативно-правовому рівні доцільно передбачити запровадження реєстру (реєстрів) суб'єктів впливу, визначити органи, у яких такі суб'єкти можуть здійснювати свою діяльність, а також принципи взаємодії цих суб'єктів з органами публічної влади. Таке „м'яке” регулювання лобістської діяльності практикується, наприклад, в Німеччині;*
2. *У більш віддаленій перспективі можуть бути вжиті заходи щодо посилення правового регулювання лобістської діяльності, у тому числі шляхом прийняття Закону України “Про лобіювання”. Цей Закон повинен визначити ключові терміни у сфері лобістської діяльності («лобістська діяльність», «лобіст»); закріпити загальні принципи та гарантії діяльності лобістів; деталізувати форми та методи лобіювання, права та обов'язки лобістів та органів державної влади; врегулювати процедури реєстрації та акредитації лобістів у відповідних органах державної влади; окреслити обов'язкову процедуру оприлюднення інформації щодо результатів діяльності лобістів; передбачити відповідальність за порушення встановлених вимог щодо здійснення лобістської діяльності та інші механізми запобігання протиправному впливу на прийняття рішень. Законодавче регулювання допоможе визначити цю діяльність як легітимний шлях взаємодії влади та суспільства; створити додаткові бар'єри для зловживань та корупції; підвищити прозорість діяльності лобістів та створити ефективні механізми контролю за їх діяльністю; сприяти підвищенню рівня*

поінформованості та відповідальності посадових осіб при розробці та реалізації державної політики тощо.

## Публічні акції

### Опис проблеми

Відповідно до статті 39 Конституції України, “громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей”. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року №4-рп/2001, визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення “є предметом законодавчого регулювання”. Організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Разом із тим, ці строки повинні не обмежувати конституційне право громадян, а бути його гарантією і надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Ключовою проблемою реалізації цього права виступає відсутність законодавчого врегулювання процедури організації та проведення публічних акцій. Відсутність законодавчого регулювання визначення «прийнятних строків» для завчасного сповіщення про акції, а також межі між правом громадян на «безперешкодне проведення» громадський акцій та необхідністю «забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей» надає дискреційні повноваження органам виконавчої влади (місцевого самоврядування). Таким чином, відсутність закону, який би чітко визначив процедурні аспекти (зокрема, підстави для обмеження права на мирні зібрання), створює можливості їх порушення з боку органів публічної влади.

### Рекомендації до вирішення

*Доцільним є прийняття Закону України “Про порядок організації та проведення мирних заходів” (чи Закону з аналогічним предметом правового регулювання), який би визначив баланс між забезпеченням конституційних прав та необхідністю дотримання*

громадського порядку. Такий Закон повинен визначати порядок організації і проведення мирних заходів, обов'язки організаторів і учасників, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, порядок повідомлення про проведення таких заходів і строки його подання, підстави для обмеження цього права тощо.

## Громадські обговорення та консультації

### Опис проблеми

До громадських обговорень слід віднести проведення парламентських, комітетських та інших громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів, “круглих столів”, зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень, теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, телефонних “гарячих ліній”, а також засоби електронного урядування.

На сьогодні у регулюванні процедури громадських обговорень існує низка проблем:

- *відсутність системного підходу до регулювання консультаційних процедур, узгодження підходів щодо проведення публічних обговорень на рівні різних владних суб'єктів та сфер нормативно-правового регулювання, визначеності мінімальних стандартів щодо проведення консультацій з громадськістю у ході розробки державної політики*

На сьогодні вже закладено правову основу для: а) проведення парламентських та комітетських слухань (Конституція України від 28 червня 1996 року з наступними змінами, Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року, Закон України “Про комітети Верховної Ради України” в редакції від 22 грудня 2005 року); б) організації публічних обговорень у органах виконавчої влади (Постанова КМУ “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 року №1378); в) участі громадськості у процесі підготовки нормативно-правових актів в окремих сферах, зокрема, щодо питань довкілля (на основі Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікованої 6 липня 1999 року) та актів, які торкаються митної справи (Наказ Держмитслужби України “Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи” від 10.09.2004 №658). Разом із тим, питання уніфікованого врегулювання процедур громадського обговорення залишається відкритим.

Якщо на рівні Кабінету Міністрів визначено обов'язковість проведення консультацій з громадськістю в ході розробки нормативно-правових актів, що торкаються прав, свобод та законних інтересів громадян, а також передбачено узагальнення результатів цих консультацій у пояснювальній записці до відповідного документу, то аналогічні механізми не використовуються для правотворчої діяльності інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, із документів, що регламентують діяльність Верховної Ради України, випливає, що відображення результатів обговорень законопроекту із зацікавленими суб'єктами не є обов'язковою вимогою до пояснювальної записки до проекту Закону і умовою його розгляду.

- *недосконалість існуючих механізмів проведення громадських обговорень, їх низька ефективність та рівень врахування рекомендацій:*
  - *на рівні Верховної Ради України:* Найбільш поширеною та звичною для української практики стала процедура парламентських та комітетських слухань. Разом із тим, їх проведення пов'язане із низкою проблем, які потребують свого вирішення. Йдеться про необхідність конкретизації критеріїв відбору учасників парламентських слухань, привернення більшої уваги законодавців та громадськості до їх проведення, посилення контролю за виконанням рекомендацій парламентських слухань, тощо. В цілому практика повинна розвиватись у напрямі посилення ролі комітетських слухань, що є більш типовим для європейського досвіду. Роль парламентських слухань може бути важливою як механізму розгляду більш загальних питань, що торкаються компетенції різних комітетів. За умови удосконалення контролю за виконанням рекомендацій, парламентські слухання можуть перетворитись у дієвий інструмент контролю за діяльністю уряду.

Враховуючи те, що саме комітетські слухання мали б виконувати функцію платформи для діалогу з зацікавленими сторонами, то актуальним є питання підвищення рівня прозорості їх проведення – на сьогодні фактично відсутня загальнодоступна системна інформація про порядок денний таких слухань, час і місце їх проведення, перелік учасників, зміст рекомендацій тощо.

Щодо проведення консультацій з громадськістю, то Регламентом Верховної Ради України (ст.114) передбачено, що одним із можливих наслідків розгляду законопроекту в першому читанні є прийняття 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. Разом із тим, відповідна практика не набула свого поширення;

- *на рівні органів виконавчої влади:* необхідно відзначити, що проведення публічних громадських обговорень в органах виконавчої влади характеризується значно більш детальним нормативним регулюванням, однак, незважаючи на це, реалізація відповідних норм залишається формальною;
- *на рівні Президента України:* відповідно до Указу Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 1276 від 15 вересня 2005 р.), основним інструментом постійнодіючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування виступають щорічні Президентські слухання, а також утворення Стратегічної ради з розвитку державної політики як консультативно-дорадчого органу для визначення стратегічних напрямів розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань. Перші Президентські слухання було проведено 28 листопада 2005 року, після чого вони більше не проводились. Відтак дієвість згаданого Указу є досить сумнівною.

## Рекомендації до вирішення

1. На законодавчому рівні доцільно визначити засади проведення публічних обговорень та консультацій на рівні різних органів державної влади та у відповідних сферах нормативно-правового регулювання. Виходячи із досвіду ЄС, такими принципами можуть бути:
  - участь (якнайширше забезпечення можливості участі зацікавлених сторін у формуванні ключових напрямів державної політики),
  - відкритість та відповідальність (визначеність щодо завдання консультаційного процесу, його механізмів, кола зацікавлених сторін, які залучаються до консультацій, шляхів врахування результатів),
  - ефективність (врахування необхідності забезпечення пропорційності між витраченими ресурсами та отриманим результатом),
  - послідовність (процес проведення консультацій має включати механізми для зворотного зв'язку, оцінки та перегляду результатів);
2. Необхідним є закріплення мінімальних вимог до проведення консультацій з громадськістю у ході розробки державної політики, як-от:
  - зрозумілості змісту процесу консультацій;
  - забезпечення відкритого доступу всіх зацікавлених сторін до висловлення думки;
  - використання доступних каналів комунікації;
  - визначення ефективного часового ліміту для громадського обговорення;
  - забезпечення зворотного зв'язку (відповіді на отриманні рекомендації та звіту про результати процесу);
3. Відображення результатів консультації з зацікавленими сторонами може бути визначене як обов'язкова вимога до пояснювальної записки до законопроекту, що вноситься на розгляд Верховної Ради України;
4. Необхідно удосконалити існуючі механізми проведення парламентських та комітетських слухань, підвищення їх ефективності, відкритості та ступеня врахування рекомендацій. Таке удосконалення потребує внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

## Консультативно-дорадчі органи

### Опис проблеми

Спеціальні консультативно-дорадчі органи (робочі групи, громадські ради тощо), що формуються із представників громадськості при різноманітних органах державної влади, є одним із шляхів забезпечення елемента «громадської участі». Вони можуть створюватись як при Верховній Раді України, так і при інших суб'єктах, що беруть участі у законодавчому процесі (Президент України, Кабінет Міністрів України); можуть працювати на постійній (створюватись на невизначений термін) або тимчасовій (для опрацювання конкретного питання) основі.

Серед ключових проблем, які потребують вирішення у контексті налагодження їх ефективної діяльності, необхідно виділити наступні:

- нескоординованість політики щодо забезпечення громадської участі на рівні різних владних суб'єктів, залучених до законодавчого процесу (Верховна Рада України – Кабінет Міністрів України – Президент України);
- відсутність правового регулювання порядку створення та діяльності консультативно-дорадчих органів у Верховній Раді України та при Президентові України, диференційованість підходів та несистемність їх діяльності, залежність від політичної волі владних суб'єктів;
- недостатня дієвість існуючих механізмів участі громадськості у нормотворенні, що відображується у формальному підході до організації діяльності консультативно-дорадчих органів, низькому ступені врахування рекомендацій.

На сьогодні в Україні не вироблено єдиного підходу до статусу та завдань консультативно-дорадчих органів:

- *на рівні органів виконавчої влади:* уніфіковані процедури створення та діяльності громадських рад забезпечено лише на рівні органів виконавчої влади, де протягом 2002-2008 рр. відбувався активний розвиток нормативної-правової бази, що регулює відносини з громадськістю. Постановою Кабінету Міністрів України №1378 передбачено, що консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення. В обов'язковому порядку, зокрема, проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян. Однак питання механізмів врахування рекомендацій громадськості і досі залишається відкритим;
- *на рівні Президента України:* порядок створення та роботи консультативно-дорадчих органів при Президенті України не врегульовано єдиним нормативно-правовим актом. Їх діяльність визначається шляхом прийняття відповідного указу глави держави, ефективність роботи залежить від суб'єктного складу і наявності політичної волі «почути» та врахувати результати їх роботи. Одним із найбільш позитивних зразків діяльності консультативно-дорадчого органу при Президентові України є Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Разом із тим, низка указів щодо створення громадських рад залишилась невтленою. Наприклад, відповідно до Указу Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 1276 від 15 вересня 2005 р.) було передбачено утворення Стратегічної ради з розвитку державної політики як консультативно-дорадчого органу для визначення стратегічних напрямів розвитку держави. Іншим прикладом є Указ №139 від 23 лютого 2007 року («Питання Ради громадськості»), яким було передбачено утворення Ради громадськості, покликаної сприяти обговоренню найбільш значущих проблем суспільного життя, підготовці пропозицій щодо шляхів їх розв'язання, забезпеченню врахування громадської думки в процесі проведення консультацій, обговорення та підготовки проектів найважливіших рішень глави держави, а також при розробленні проектів законів, що передбачаються для внесення Президентом України до парламенту;
- *на рівні парламенту:* найбільш неврегульованою залишається діяльність консультативно-дорадчих органів в парламенті. Наприклад, під час роботи Верховної Ради України IV скликання громадські ради діяли лише при п'яти комітетах. При цьому в основі своєї роботи всі вони мали різні документи: це були або власні колегіальні рішення консультативно-дорадчого органу, або рішення комітету, або

угода між консультативно-дорадчим органом та комітетом, а також різні поєднання цих варіантів. Як наслідок – громадські ради так і не перетворились на дієвий інструмент впливу громадськості на прийняття рішень.

Належна формалізація зв'язків між громадською радою та органом влади допоможе вирішити ряд проблем, які зважають їх ефективній роботі, зокрема: інформаційна закритість роботи органів влади, відсутність належного матеріально-технічного забезпечення роботи, залежність від суб'єктивного ставлення керівника державного органу і низький рівень врахування рекомендацій.

## Рекомендації до вирішення

*Доцільним є забезпечення уніфікованого нормативно-правового врегулювання порядку створення та діяльності консультативно-дорадчих органів при органах публічної влади (у тому числі, у Верховній Раді України та при Президентові України) з метою мінімалізації їх залежності від політичної волі окремих владних суб'єктів; визначення механізмів врахування рекомендацій таких консультативно-дорадчих органів у нормотворчій діяльності органів влади, офіційного та громадського моніторингу результатів взаємодії з громадськістю для підвищення ефективності співпраці, уникнення формального підходу до створення таких органів та врахування рекомендацій.*

## Вивчення громадської думки та дорадчі опитування

### Опис проблеми

У зв'язку з прийняттям Конституційним Судом України рішення про те, що результати референдумів в Україні мають обов'язковий характер, поняття «консультативного» референдуму фактично було винесено за межі правового поля (рішення останніх, як відомо, не мають імперативного характеру). Такий підхід є нетиповим для європейських держав, де обов'язковість *всіх* рішень референдуму є винятковою практикою (Ірландія, Естонія). Натомість в більшості національних правових систем держав-членів ЄС передбачено проведення референдумів, що мають консультативний характер (поширеним є визначення критеріїв «імперативності», як-от: специфіка питання, винесеного на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина) тощо). Таким чином, використання консультативних референдумів в Європі не визнається таким, що не відповідає принципу народного суверенітету, а виступає одним з складових елементів дорадчої демократії ('participatory democracy').

Крім консультативних референдумів, вивчення громадської думки може відбуватись й за допомогою інших методів. Однак умови їх використання визначено лише у сфері реалізації виконавчої влади. Відповідно до Постанови КМУ №1378, вивчення громадської думки здійснюється шляхом: 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.

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації органи виконавчої влади можуть відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, окремими фахівцями, експертами, об'єднаннями громадян на умовах відкритого конкурсу на проведення фахових, науково обґрунтованих соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу думок різних соціальних груп. В практиці ЄС знаходимо дещо інший підхід – так, ще з 1973 року функціонує «Євробарометр» ('Eurobarometer') – окремий сектор Європейської Комісії, що здійснює вивчення еволюції громадської думки в державах-членах ЄС з метою використання цих досліджень під час підготовки текстів документів, прийняття рішень та оцінки діяльності європейських інституцій. Поряд із загальними періодичними дослідженнями, Євробарометр проводить опитування з вузької тематики, наприклад 'Flash Eurobarometer' дає можливість провести телефонні ad hoc опитування цільової аудиторії на запит Європейської Комісії.

Оскільки вивчення громадської думки є важливим інструментом прогнозування реакції суспільства на законодавчий акт та виявлення правових норми, що не відповідають інтересам громадськості, то необхідно більш чітко визначити форми, способи та порядок використання цих процедур в ході формування політики в Україні.

### **Рекомендації до вирішення**

- 1. Поряд із референдумами на законодавчому рівні доцільно закріпити можливість проведення всеукраїнських та місцевих опитувань виборців. У зв'язку з цим необхідно провести чітке розмежування між предметом референдумів та опитувань. На відміну від рішень референдумів, рішення, прийняті шляхом опитувань, не повинні мати імперативного характеру – вони повинні лише обов'язково розглядатись відповідними органами публічної влади. Процедура проведення опитувань виборців, встановлення їх результатів тощо, загалом має узгоджуватись з процедурою проведення виборів і референдумів;*
- 2. У законодавчому акті, який визначатиме засади участі громадськості у процесі прийняття рішень органами публічної влади, доцільно визначити форми та процедуру проведення опитувань громадської думки, а також на відповідні органи доцільно покласти обов'язок їх періодичного проведення (у тому числі – щодо ефективності власної діяльності), визначити можливі форми таких опитувань, передбачити можливість створення спеціалізованих структурних підрозділів для проведення опитувань, закріпити обов'язковість оприлюднення результатів опитувань, інформації про вжиті за результатами опитувань громадської думки заходи щодо підвищення ефективності власної діяльності відповідного органу влади.*

Форми участі громадськості у законодавчому процесі, які проаналізовано вище, є елементами концепції «демократії участі» ('participatory democracy'). Разом із тим, не слід забувати, що ключовою та домінуючою формою участі громадян у визначенні політики держави все ж є більш традиційні механізми представницької демократії – періодично вибираючи своїх представників, громадяни делегують їм право приймати рішення від їх імені та у їх інтересах. Таке «делегування» відбувається через інститут виборів і, фактично, будується на очікуванні громадян щодо поведінки політичних постатей та сил у парламенті, уряді чи на президентській позиції. Довіряючи політикам громадяни отримують право оцінки їх дій у ході наступних виборів.

Разом із тим, демократія – це динамічний організм, який розвивається у відповідь на суспільні запити. Тому розвиток взаємодії громадськості та влади відбувається не лише за допомогою механізмів участі, але й шляхом посилення засобів контролю громадян за діями влади. Налагодження дієвого контролю за діями органів влади – це одне із першочергових завдань організацій громадянського суспільства та засобів масової інформації. Однак і окремі громадяни можуть відігравати свою роль у цьому процесі. Один із найбільш цікавих прикладів у цьому аспекті будується на концепції відповідальності органів державної влади за свої дії, особливо, якщо ці дії породжують «легітимні очікування» громадян.

Концепція «легітимних очікувань» є комплексним і доволі складним поняттям. У цьому документі вона згадується виключно у якості демонстрації тенденцій розвитку європейської правової практики. Очевидно, що її належне становлення та застосування в Україні є питанням доволі тривалого часу. Зміст цієї концепції можна проілюструвати на прикладі нещодавньої та доволі відомої британської справи R. (on the application of Wheeler) v Office of the Prime Minister (Вілер проти Офісу Прем'єр-міністра, 2008). У цій справі уряд було звинувачено у тому, що у Великобританії не відбувся референдум стосовно Лісабонської угоди, тоді як уряд публічно обіцяв провести референдум щодо Конституційного договору – документу, який, на думку громадянина, мав аналогічний зміст та призначення. У зверненні до суду громадянин обґрунтовував, що він, як і інші виборці, мав легітимні очікування щодо проведення референдум. Позов у цій справі не було задоволено – суд став на захист позиції уряду. Разом із тим, вона чітко ілюструє можливість прямої взаємодії між владою та громадянами, що базується на принципах захисту справедливості, не зловживання владними повноваженнями та належного урядування.

В цілому концепція «легітимних очікувань», зародження якої відносять ще до 1985 року, активно розвивається в судовій практиці саме останніх років. І хоча низка питань все ще залишається невизначеною, однак цей досвід показово ілюструє напрям подальшого розвитку демократичної взаємодії між владою та громадськістю.

#### ЕТАПИ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН\*

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
1. Створення системної правової основи для залучення зацікавлених суб'єктів	Короткострокова та середньострокова перспектива	• Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (або закон з аналогічною назвою)

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
(фізичних та юридичних осіб) до формування державної політики		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Регламент Верховної Ради України</li> <li>• Регламент Кабінету Міністрів України</li> </ul>
2. Удосконалення регулювання референдумів	Короткострокова та середньострокова перспектива, залежить політичних умов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• нова редакція Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (або Кодекс про вибори та референдуми чи аналогічні за змістом регулювання законодавчі акти)</li> </ul>
3. Удосконалення правового регулювання права на звернення	Короткострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон України «Про звернення громадян»</li> <li>• Регламент Верховної Ради України</li> <li>• Регламент Кабінету Міністрів України</li> </ul>
4. Створення належної правової основи для здійснення лобістської діяльності	Середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Регламент Верховної Ради України</li> <li>• Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики»</li> </ul>
	Довгострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон України «Про лобіювання» (або закон з аналогічним предметом правового регулювання)</li> </ul>
5. Забезпечення балансу між реалізацією права на проведення публічних акцій та необхідністю забезпечення громадського порядку, прав інших осіб	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон України «Про порядок організації та проведення мирних заходів» (або аналогічним змістом правового регулювання)</li> </ul>
6. Визначення процедури проведення обговорень та консультацій між органами публічної влади та зацікавленими особами (фізичними та юридичними)	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики»</li> <li>• Регламент Верховної Ради України</li> <li>• Положення про порядок роботи з проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України</li> </ul>

Заходи	Перспективи реалізації	Нормативно-правові акти, які потребують змін (прийняття)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Регламент Кабінету Міністрів України</li> </ul>
7. Визначення засад створення та діяльності консультативно-дорадчих органів в системі органів публічної влади	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики»</li> <li>• Регламент Верховної Ради України</li> <li>• Закон України «Про комітети Верховної Ради України»</li> <li>• Регламент Кабінету Міністрів України</li> </ul>
8. Створення правової основи для організації вивчення громадської думки та проведення дорадчих опитувань	Короткострокова та середньострокова перспектива	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон України «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики»</li> <li>• Регламент Верховної Ради України</li> <li>• Закон України «Про комітети Верховної Ради України»</li> <li>• Регламент Кабінету Міністрів України</li> </ul>

\* у Таблиці відображено ключові завдання, які потребують першочергового вирішення; повний список рекомендацій розміщено у тексті (див. «рекомендації до вирішення проблеми»)

\*\* у переліку названо документ (-и), що рекомендовано як основний інструмент для досягнення окресленої мети; разом із тим, категорія не виключає всіх нормативно-правових актів, норми яких вимагатимуть узгодження з положеннями «основного інструменту»

## СТИСЛИЙ ВИКЛАД РЕКОМЕНДАЦІЙ

1. Доцільно прийняти окремий закон, який визначатиме форми, порядок, базові принципи та мінімальні стандарти залучення зацікавлених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) до участі у формуванні державної політики органами публічної влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого та регіонального самоврядування), механізми взаємодії між зацікавленими суб'єктами та відповідними органами публічної влади. Цей закон, зокрема, має визначати порядок проведення консультацій щодо проектів рішень органів публічної влади, створення консультативно-дорадчих органів при відповідних органах, виявлення і врахування позицій громадськості при формуванні та реалізації державної політики шляхом вивчення громадської думки.
2. З метою забезпечення повноцінної можливості для участі громадян в управлінні державними справами шляхом референдуму слід створити належну правову базу

- для їх проведення. Це передбачає: а) визначення предмету всеукраїнського та місцевих референдумів з урахуванням вимог Конституції та рішень Конституційного Суду України; б) приведення регулювання порядку підготовки та проведення всеукраїнських референдумів у відповідність до положень Закону „Про вибори народних депутатів України”, який є найбільш досконалим серед виборчих законів; в) запровадження механізмів, які б запобігали використанню інституту референдумів для досягнення політичних цілей того чи іншого вищого органу держави (Верховної Ради України, Президента України); г) створення правової основи для проведення всеукраїнських та місцевих громадських опитувань, відмежування їх предмету від предмету відповідних референдумів, закріплення неімперативної природи рішень, прийнятих шляхом громадських опитувань, з одночасним закріпленням обов'язковості розгляду їх результатів відповідними органами публічної влади.
3. Процедуру внесення та розгляду звернень громадян до органів публічної влади слід суттєво удосконалити з урахуванням європейських стандартів у відповідній сфері. Таке удосконалення може передбачати, зокрема, можливість подання звернень в електронній формі (через мережу Інтернет); оприлюднення змісту звернень, що містять пропозиції, з можливістю висловлення позиції іншими громадянами щодо їх підтримки; уточнення процедури розгляду колективних звернень (петицій); конкретизацію „алгоритму” дій органу, що отримав звернення, за результатом його розгляду; підвищення ефективності процедури аналізу звернень; посилення відповідальності за порушення, пов'язані з розглядом звернень. Вирішення цього завдання потребує прийняття нової редакції Закону „Про звернення громадян”.
  4. Необхідно створити правові передумови для здійснення легальної лобістської діяльності в окремих органах публічної влади. Це завдання варто здійснити у два етапи: а) через запровадження т.зв. „м'якого” регулювання лобістської діяльності (запровадження реєстрації суб'єктів впливу у відповідних органах та визначення принципів їх взаємодії з такими органами). Підвищенню ефективності такої співпраці також сприятиме запровадження практики функціонування «загальнопарламентських груп» ('all-party groups'); б) через посилення у довгостроковій перспективі правового регулювання лобістської діяльності, зокрема – шляхом прийняття відповідного Закону, який регламентуватиме весь комплекс відносин у сфері лобіювання.
  5. Забезпечення балансу між правом громадян на мирні зібрання та необхідністю забезпечення громадського порядку, прав інших осіб при проведенні таких зібрань, потребує прийняття закону про мирні зібрання громадян.