

**ОБґРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ТА ДОПУСТИМОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ
ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ
НАРОДОМ ПРАВА НА УЧАСТЬ У ЗАКОНОТВОРЧОСТІ****THE JUSTIFICATION OF THE NECESSITY AND ADMISSIBILITY OF INVOLVING
THE INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN THE REALIZING PEOPLE'S RIGHTS
TO PARTICIPATE IN LAW-MAKING**

Голдовський А.Г., аспірант

*Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Розкрито особливості права участі народу в процесі законотворчості. Досліджено механізм реалізації такого права та його природу. Встановлено спосіб залучення інститутів громадянського суспільства до законотворчих процесів. Обґрунтовано роль та необхідність їх залучення, а також значення в процесі удосконалення законодавства. Запропонована модель залучення громадянського суспільства до процесу реалізації народом права на законотворчість. Розвиток демократичних процесів в Україні повинен відбуватися в першу чергу за рахунок громадянського суспільства, яке через свої інститути здатне забезпечувати необхідний рівень правосвідомості та правової культури. Метою даної статті є пошук засобів обґрунтування доцільності та необхідності залучення інститутів громадянського суспільства до процесу участі народу в законотворчості. Автором доведено, що обґрунтовуючи необхідність розширення права народу на законотворчість необхідно переглянути сам механізм доступу до цього процесу. У статті обґрунтовано пропозицію щодо необхідності залучення інститутів громадянського суспільства, переважно у формі громадських організацій, до процесу реалізації народом права на законотворчість. Автором доведено, що суб'єктність може досягатися за рахунок залучення інститутів громадянського суспільства, які б виступали в якості провайдерів процесу законотворчості. Автором доведено, що обґрунтовуючи необхідність розширення права народу на законотворчість необхідно переглянути сам механізм доступу до цього процесу. У статті обґрунтовано пропозицію щодо необхідності залучення інститутів громадянського суспільства, переважно у формі громадських організацій, до процесу реалізації народом права на законотворчість. Автором доведено, що суб'єктність може досягатися за рахунок залучення інститутів громадянського суспільства, які б виступали в якості провайдерів процесу законотворчості. Автором доведено, що обґрунтовуючи необхідність розширення права народу на законотворчість необхідно переглянути сам механізм доступу до цього процесу. У статті обґрунтовано пропозицію щодо необхідності залучення інститутів громадянського суспільства, переважно у формі громадських організацій, до процесу реалізації народом права на законотворчість. Автором доведено, що суб'єктність може досягатися за рахунок залучення інститутів громадянського суспільства, які б виступали в якості провайдерів процесу законотворчості. Автором доведено, що обґрунтовуючи необхідність розширення права народу на законотворчість необхідно переглянути сам механізм доступу до цього процесу. У статті обґрунтовано пропозицію щодо необхідності залучення інститутів громадянського суспільства, переважно у формі громадських організацій, до процесу реалізації народом права на законотворчість. Автором доведено, що суб'єктність може досягатися за рахунок залучення інститутів громадянського суспільства, які б виступали в якості провайдерів процесу законотворчості.

Ключові слова: законотворчість, право народу на участь у законотворчості, інститути громадянського суспільства, законодавча ініціатива, законопроект.

The peculiarities of the people's right to participate in the law-making process are revealed. The mechanism of realization of such a right and its nature have been studied. A method of involving civil society institutions in law-making processes has been established. The role and necessity of their involvement, as well as its importance in the process of improving legislation, are substantiated. The proposed model of involvement of civil society institutions in the process of the people's realization of the right to law-making. The development of democratic processes in Ukraine should take place primarily at the expense of civil society, which through its institutions is able to ensure the necessary level of legal awareness and legal culture. The purpose of this article is to find means of justifying the expediency and necessity of involving civil society institutions in the process of people's participation in law-making. The author has proven that justifying the need to expand the people's right to lawmaking, it is necessary to review the very mechanism of access to this process. The article substantiates the proposal regarding the need to involve civil society institutions, mainly in the form of public organizations, in the process of the people's realization of the right to lawmaking. The author proved that subjectivity can be achieved through the involvement of civil society institutions, which would act as providers of the law-making process at the stages of creation and discussion of draft laws, and their expert evaluation. It was determined that the expert-analytical potential of civil society institutions is considered by us as the most compelling argument in favour of involving them in the law-making process. It has been identified that the participation of civil society institutions in the analyzed processes will significantly simplify them and increase the efficiency of law-making activities. The main purpose of the legislation is to regulate social relations, but the development of the latter significantly outpaces the speed of legislative regulation. The author determined that in order to avoid situations of a legal vacuum, it is advisable to involve civil society institutions. They have more operational capacity and analytical potential for developing and modelling the most effective mechanisms of legal regulation, which are embodied in legislation.

Key words: law-making, people's right to participate in law-making, institutions of civil society, legislative initiative, legislative project.

Актуальність теми. Держава гарантує громадянам України широкі можливості для реалізації їх конституційних прав і свобод. Одним із таких прав – є право на участь в управлінні державними справами та участь народу в процесі законотворчості, як похідне від першого. Демократичні процеси, що відбуваються в Україні та вже є невід'ємним елементом суспільної правосвідомості українського народу гарантують зовнішній прояв волевиявлення останнього як джерела влади – демократичні вибори Парламенту. Парламент, як єдиний законотворчий орган, забезпечує формування вітчизняного законодавства, яким регулюються суспільні процеси, а тому повинен діяти виключно в інтересах та з урахуванням потреб громадян. Але такий ідеальний стан функціонування механізму держави, нажаль, в сучасних реаліях українського соціуму є бажаним, але не усталеним.

Наявність недоліків законодавчого регулювання є об'єктивною реальністю, а їх виправлення інколи пов'язано не із суперечністю правової дійсності із суспільними запитамі, а суто політичною кон'юнктурою. Враховуючи такий стан речей розширення можливостей народу на участь у процесах законотворчості виглядає цілком логічним кроком держави на шляху підвищення ефективності та якості законодавчого регулювання суспільних відносин. Одним із найбільш актуальних та потенційно дієвих напрямків такого підвищення є розширення можливостей для участі народу в процесі законотворчості і зокрема за рахунок інститутів громадянського суспільства. Саме інститути громадянського суспільства здатні забезпечити необхідний рівень юридичної техніки, правової культури та бачення процесів майбутнього правового регулювання за рахунок моделювання суспільних процесів, а також – експертний супровід.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика участі народу в законотворчості, в тому числі із залученням інститутів громадянського суспільства активно піднімалася в працях таких вчених як: Богачова О. В., Голдовський А. Г., Голубовська В. С., Копиленко О. Л., Майданник О. О., Федоренко В., Шкарлат Ю. Г., Ющик О., Янчук А. О. тощо.

Мета статті. Метою даної статті є пошук засобів обґрунтування доцільності та необхідності залучення інститутів громадянського суспільства до процесу участі народу в законотворчості.

Виклад основного матеріалу. Право народу на участь у законотворчості в Україні є одним із найбільш визначальних в сучасній демократичній країні. Реалізація цього права процес складний з огляду на недопустимість порушення фундаментальних принципів правової доктрини щодо розподілу влад та недопущення втручання в діяльність органів державної влади. Важливо також розуміти, що реалізація народом права на участь у законотворчості спрямовується на розширення потенціалу пошуку якісних та ефективних моделей правового регулювання, що неможливо без відповідного рівня юридичного оформлення законодавчих ініціатив та вивчення правової дійсності на предмет вдосконалення. Для цього в соціумі або відбувається об'єднання громадян у відповідні ініціативні групи, або формуються відповідні інститути громадянського суспільства. Остання є важливою передумовою для творення якісних законопроектів, оскільки саме такі інституції здатні забезпечити необхідний рівень концентрації соціального та інтелектуального капіталу.

Говорячи про соціальний та інтелектуальний капітал ми в першу чергу розуміємо експертне середовище (формує інтелектуальний потенціал), яке здатне створювати якісні законопроекти та моделювати правову реальність з урахуванням розроблених пропозицій щодо змін законодавства. Під соціальним капіталом ми розуміємо ту частину суспільства, яка формує відповідний запит на зміну законодавчого регулювання. Це своєрідний зворотній зв'язок – реакція соціуму на якість існуючих законів та їх регуляторну спроможність чи навіть ефективність.

З цього приводу Богачова О. В. зазначає, що законотворчий процес в Україні потребує постійного вдосконалення, оскільки якість запропонованої Конституцією України моделі формування законодавства залежить в більшій мірі від компетенції та професійності народних обранців. Однак до народних депутатів України не висуваються вимоги мати вищу юридичну освіту та відповідний рівень фахової компетенції [1]. Ми погоджуємося із такою тезою, а сучасні українські реалії парламентаризму дійсно демонструють, що депутати є скоріше учасниками політичних процесів ніж професійними правниками, здатними забезпечити якість законотворчого процесу.

В свою чергу Голдовський А. Г., аналізуючи право народу на участь у законотворчості в Україні, зауважує на тому, що Парламент має певні інструменти для створення якісних законів – Інститут законодавства Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України – але окрім цього існує потреба залучення більш широкого кола експертів та фахівців з різних галузей права [2, с. 22–24]. Ми підтримуємо дану точку зору, але наголошуємо на тому, що розширення такого кола експертів повинно відбуватися за рахунок консолідації потенціалу громадянського суспільства.

Розвиток демократичних процесів в Україні повинен відбуватися в першу чергу за рахунок громадянського суспільства, яке через свої інститути здатне забезпечувати необхідний рівень правосвідомості та правової культури. На думку Копиленко О. Л. саме це необхідно для активізації законотворчої діяльності та розширення можливостей для практичного забезпечення реалізації права народу на участь у законотворчості [4]. Шкарлат Ю./Г. та Євге-

нєва А. М. з цього приводу зазначають, що «народ», як суб'єкт законотворчості, повинен мати певну визначеність, характерні риси, тобто формувати собою не аморфну єдність громадян, а стабільного учасника відносин з приводу створення законодавчих актів [7]. Цього на нашу думку як раз таки і можна досягнути за рахунок введення інститутів громадянського суспільства до того механізму реалізації права народу на участь у законотворчості, який передбачений максимальною дискрецією вітчизняного законодавства.

На наше глибоке переконання, обґрунтовуючи необхідність розширення права народу на законотворчість необхідно переглянути сам механізм доступу до цього процесу. Транспарентність політики Уряду та Парламенту в частині інформування громадян про стан законотворчої роботи вже не задовольняє суспільні запити в тій мірі, в якій вони формуються з урахуванням запровадження в суспільне буття концептів сталого розвитку та good governance. Громадськість потребує більш широкого залучення, і навіть формат електронних петицій не може таку потребу задовольнити. Можливість ознайомлення із законопроектами, але відсутність ефективних інструментів впливу на їх виправлення, доповнення чи прийняття, створення уявлення про номінальну реалізацію засад демократії. Тому ми вважаємо за необхідне запровадження моделі відносин громадськості та Парламенту за якої останній більш активно використовуватиме соціальний, інтелектуальний та людський потенціал суспільства з метою підвищення якості законопроектів.

В свою чергу населення отримає більше можливостей для виразу власної волі та оформлення її у вигляді відповідних пропозицій до законопроекту. Для того щоб даний процес був ефективним та оперативним ми вважаємо за необхідне долучення до нього інститути громадянського суспільства, які одночасно будуть консолідувати пропозиції народу, з іншого – здійснювати нагляд за додержанням конституційних гарантій населенню щодо участі в управлінні державними справами. Інститути громадянського суспільства здійснюватимуть також і функцію додаткового інформаційно-аналітичного супроводу законотворчого процесу.

Справа в тому, що в цивілізованому суспільстві такі інституції фінансуються не за рахунок держави, але при цьому обсяг матеріально-фінансового забезпечення дозволяє їм здійснювати доволі великий обсяг інформаційно-аналітичної та експертної роботи. Так, Голубовська В. С. вказує на те, що в умовах сучасного інформаційного суспільства інститути громадянського суспільства все частіше стають з одного боку драйверами процесів пошуку недоліків в законодавстві, з іншого – потужним інструментом впливу на правову доктрину держави [3, с. 30–32]. Останнє пояснюється тим, що інститути громадянського суспільства частіше за все залучають або об'єднують в собі фахівців в галузі права, особливо вузької спеціалізації. Жоден парламент не здатен забезпечити більш професійного погляду на законотворчість ніж відповідні фахівці, оскільки саме вони за рахунок своїх наукових праць та наукового дискурсу і формують правову доктрину. Частіше за все саме таких фахівців і залучають національні парламенти для експертної оцінки того чи іншого законопроекту.

В цьому контексті Ющик О. зазначає про те, що розвиток правової доктрини в умовах поширення демократії і народовладдя в Україні спрямовується на утвердження основних конституційних засад суспільно-політичного устрою держави. тому право народу на участь у процесах законотворчості розглядається експертним середовищем як одне із основоположних та самостійним проявом іншого обсягу конституційних гарантій – участі в процесах управління державними справами [8, с. 28–32]. З цієї позиції участь інститутів громадянського суспільства в законотворчих процесах має два спрямування:

підвищення якості самих законопроектів, точності їх формулювання та відповідності існуючому законодавству; правовому моделюванню майбутнього механізму законодавчого регулювання з урахуванням тенденцій суспільного розвитку.

При цьому, ми наполягаємо на тому, що роль інститутів громадянського суспільства в процесі законотворчості не повинна переходити межу моделі представництва інтересів громадськості.

Тут слухним є позиція Янчук А. О., який наполягає на тому, що «безпосереднє здійснення влади народом» [9, с. 50–52] як раз таки розкривається через діяльність інститутів громадянського суспільства, оскільки вони повністю сформовані із «народу». Народ розуміється вченим не як самостійний суб'єкт, а як сукупність громадян, які формують відповідні спільноти, групи, інституції що в свою чергу беруть активну участь не лише під час підготовки законопроектів, але під час їх обговорення до винесення на голосування до Верховної Ради України.

Подібна інституціоналізація участі народу в процесі законотворчості є допустимою, і на думку Майданника О. О., навіть необхідною з огляду на той рівень та інтенсивність розвитку суспільних процесів, який існує на сьогодні [5, с. 27–28]. Тут мов йде про те, що вибудовується зворотній зв'язок, формується реакція соціуму на якість законодавства через суспільних запит на впровадження відповідних змін. Суспільство саме здатне вирішити в який спосіб якнайкраще мають реалізовуватись суспільні відносини, а такий «спосіб» виражається в законодавчій ініціативі, електронних петиціях, народному обговоренні тощо.

На думку Федоренко В. участь інститутів громадянського суспільства в процесі законотворчості створюють необхідний правових зв'язок між такими категоріями як «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія» [6, с. 20–25]. Тобто право народу на участь у законотворчості означає, що народ є не лише носієм, але суб'єктом його реалізації. В попередніх розділах ми довели необхідність чіткої детермінації ознак суб'єктності народу, але ми повинні пам'ятати і ту обставину, що народ сам по собі є деінституціоналізованим суб'єктом, законодавство про всеукраїнський референдум наголошує на необхідності проявлення ініціативи, що покладається на відповідну ініціативну групу.

За цією аналогією ми наголошуємо на необхідності залучення інститутів громадянського суспільства, переважно у формі громадських організацій, до процесу реалізації народом права на законотворчість. В такій моделі їх роль передбачатиметься в наступному:

вивчення громадської думки та акумуляція звернень громадян із законодавчою ініціативою, виокремлення найбільш пріоритетних напрямків подальшої законотворчості;

активізація громадських обговорень щодо існуючих законопроектів та формування пропозицій законопроектів в порядку законодавчої ініціативи народу;

залучення експертного середовища та незалежних аналітиків з приводу ефективності та доцільності прийняття тих чи інших законів або реалізації тих чи інших механізмів державного регулювання суспільних відносин, що пропонуються закріпити на законодавчому рівні;

вивчення законопроектів, які вже внесені до Верховної Ради України та участь в процесі їх обговорення на рівні парламентських комітетів із дорадчим голосом;

інформування громадськості стосовно стану законотворчої роботи Парламенту та необхідності застосування таких механізмів як народне вето або всеукраїнський референдум;

активне лобювання суспільних інтересів та протидія лобювання інтересів бізнес-еліт, що суперечать або прямо зашкоджують встановленому балансу відносин;

формулювання та перевірка на якість юридичної техніки законопроектів в порядку народної ініціативи з подальшим винесенням їх на загальне обговорення;

ініціювання електронних петицій з питань внесення змін в законодавство або в нормативно-правові акти, що приймаються президентом України та/або Урядом;

моніторинг діяльності Верховної Ради України на предмет недопущення зловживання власними повноваженнями та/або зменшення обсягу можливостей для реалізації народному країни права на участь у законотворчості.

Ми жодним чином не перебільшуємо роль інститутів громадянського суспільства, але слід розуміти, що воно функціонує лише тоді коли існують усталені канали діалогу та взаємозв'язки із органами державної влади. Потрібен стійкий діалог для того щоб і громадськість могла реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами, і держава на практиці реалізувати ті конституційні гарантії права народу на участь у законотворчості, що закріплені в Конституції України. В такій моделі (рис. 1) відносин інститути громадянського суспільства виконуватимуть фактично повійну роль: з одного боку – акумулюватимуть та консолідуватимуть політичну суб'єктність народу та пропозиції із удосконалення законодавства виступаючи посередниками між органами державної влади та народом; з іншого – забезпечуватимуть зворотній зв'язок від Парламенту до народу у вигляді ретрансляції тих політичних реакцій, які викликають ті чи інші законодавчі ініціативи народу.

Запропонована нами модель має суттєві переваги оскільки перетворює інститути громадянського суспільства в драйвери відносин з приводу законотворчості не змінюючи при цьому суб'єктний склад таких відносин, який визначений на конституційному рівні. Народ України, а саме виборці, тобто особи які мають право голосу на виборах, реалізує своє право на участь у законотворчості напряму, але отримує можливість делегувати таке право на окремих етапах законотворчого процесу. Делегування такого права інститутам громадянського суспільства не звужує конституційно-правові гарантії народу виступати суб'єктом законодавчої ініціативи чи обговорення законопроектів, але при цьому консолідує суспільні запити та дає змогу більш точно та чітко формулювати відповідні пропозиції, в тому числі із застосування юридичної техніки високого рівня професіоналізму.

Останнє відбувається в тому числі за рахунок залучення представників експертного середовища. Самі по собі інститути громадянського суспільства також мають в своєму розпорядженні доволі висококваліфіковані кадри, які інколи здійснюють відповідні функції таких організацій на постійній основі. Ми не обмежуємося лише громадськими організаціями, оскільки провайдерми суспільної думки можуть бути серед іншого й благодійні організації особливо актуальними їх активність є під час запровадження воєнного стану та протистояння Україною агресії з боку російської федерації. Тобто їх професійна діяльність ретранслюється з урахуванням суспільних запитів та проблем у відповідні пропозиції щодо зміни та/або доповнень законодавства, в тому числі на етапі розгляду існуючих законопроектів.

Народ України виступає при цьому активним учасником процесів обговорення, в тому числі шляхом подання електронних петицій та функціонування ініціативних груп. Це стосується зокрема процесу всеукраїнського референдуму. Найголовніше при цьому розуміти, що залучення інститутів громадянського суспільства до моделі, зображеної на рис. 1 відбувається в межах відносин делегування останнім повноважень представляти інтереси народу у відносинах з суб'єктами законотворчого процесу.

Висновки. Підводячи підсумки ми зауважимо на наступних важливих висновках доцільності та необхідності



Рис. 1. Модель залучення інститутів громадянського суспільства до процесу реалізації народом права на законотворчість

залучення інститутів громадянського суспільства до процесу реалізації народом права на участь к законотворчості.

По-перше, визначаючи право народу на участь у законотворчості слід наголосити на набуття ним відповідної суб'єктності, тобто визначення характерних рис, дотримання яких надіяло б його відповідним обсягом прав та обов'язків у відносинах щодо створення законодавчих актів. Така суб'єктність може досягатися за рахунок залучення інститутів громадянського суспільства, які б виступали в якості провайдерів процесу законотворчості на етапах створення та обговорення законопроектів, їх експертної оцінки.

По-друге, саме експертно-аналітичний потенціал інститутів громадянського суспільства розглядається нами як найбільш вагомий аргумент на користь залучення їх до процесу законотворчості. Той рівень інтелектуального капіталу, який в них акумулюється розглядається потужним потенціалом для підвищення якості та точності юридичної техніки; ефективності регуляторної спромож-

ності законодавчих актів, а також засобом подолання законодавчої невизначеності та прогалів права.

По-третє, участь інститутів громадянського суспільства в аналізованих процесах суттєво спростить їх та підвищить оперативність законотворчої діяльності. Основне призначення законодавства полягає в регулюванні суспільних відносин, але розвиток останніх значно випереджає швидкість законодавчого регулювання. Тому для уникнення ситуацій правового вакууму в доцільним є залучення інститутів громадянського суспільства. Вони мають більше оперативної спроможності та аналітичного потенціалу за для розробки та моделювання найбільш ефективних механізмів правового регулювання, які втілюються в законодавстві.

Все це свідчить, що залучення вказаних інституцій є вже вимогою часу та нагальною необхідністю не лише для розширення можливостей реалізації права народу на участь у законотворчості, а й підвищення якості цього процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. к. ю. н.; спеціальність: 12.00.01. – теорія та історія держави і права. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2006. 242 с.
2. Голдовський А. Г. Право народу на участь у законотворчості в Україні: стан та перспективи реалізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2021. № 52. С. 21–25.
3. Голубовська В. С. Законотворча діяльність в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Правова інформатика*. 2013. № 4 (40). С. 29–35.
4. Копиленко О. Л. Науково-правові засади законодавчого процесу в Україні: питання теорії і практики: Спільна сесія Секції суспільних і гуманітарних наук НАН України, Академії правових наук України та Інституту законодавства Верховної Ради України з питань розвитку правової системи та наукового забезпечення законотворчого процесу. – К. : Парламентське вид-во, 2005. 175 с.
5. Майданник О. О. Участь народу в законотворчій діяльності: питання теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 25–30.
6. Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії» та їх співвідношення в конституційній правотворчості та правозастосовній діяльності. *Бюлетень Конституційної Асамблеї*. 2012. № 3. С. 14–24.
7. Шарлат Ю. Г., Євгенєва А. М. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі. – Київ, 2008. 96 с.
8. Ющик О. Демократія і народовладдя в Україні як предмет юридичної доктрини. *Право України*. 2019. № 10. С. 25–39.
9. Янчук А. О. Теоретико-нормативні підходи до визначення поняття «безпосереднє здійснення влади народом» (конституційно-правовий аспект). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 1. С. 49–54.