

Оксана Кукуруз

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПРАВОВІ ФОРМИ ВПЛИВУ ГРОМАДЯН НА ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ СТВОРЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА: УКРАЇНСЬКА ТА ПОЛЬСЬКА ПРАКТИКА

Kukuruz Oksana. Legal Forms of Citizens Influence on Policy of Law-creation: the Ukrainian and Polish Practice.

The possibilities of influence of the Ukrainian and Polish citizens on a decisions and activity of legislators are analysed in this article. The basic legal forms of participation of citizens in law-creation are examined; the policy of law-creation are defined; the possible ways of improvement the dialog between citizens and legislators are determined.

The author analyses the Ukrainian and Polish legal acts, in which rights of citizens on an address, legislative initiative, access to public information, participation in consultations, in activity of public councils, lobbying are described. The different forms of citizens participation in social and political life are described the Ukrainian and Polish legislation, however there is a question about the effectiveness of such participation. Neither deputies nor representatives of government in Ukraine and in Poland are obliged to take into account opinion and suggestion of NGO in their final decisions or laws. They must collect information, work over it and then accept a responsible decision. The objective consideration of public opinion depends on those persons.

Now it's necessary to disseminate information among the citizens about the existent legal forms of their participation in creation of legislation. The dialog between the authority and society is necessary for development of the state. The basis of policy of law-creation must be a benefit for the most people.

Key words: legislation; rights of citizens; legal forms of participation; participation; public opinion; consultations; policy of law-creation.

Участь громадськості в суспільному житті України стає дедалі актуальнішою, зважаючи на політичні події, що відбуваються останнім часом. У певний період активні громадяни зважаються на дії, які не зовсім законні, але згодні з правом, яке визначається, насамперед, як справедливість у суспільстві. Багато філософів доводить, що народ має право на повстання і непокору владі, якщо вона ігнорує потреби й інтереси громадян. Заміна політичної команди революційним шляхом є одним із способів впливу громадян на розвиток держави. Однак, це все ж таки крайній захід, який не повинен повторюватися.

Процес законотворення в українському парламенті VII скликання часто привертав увагу громадськості через низку причин, серед яких необхідно виділити такі, як прийняття законів, на які не було суспільного запиту, внесення змін до законів, які без об'єктивних причин ускладнювали відносини в суспільстві, прийняття законів, про зміст яких суспільство дізнавалося лише після введення їх в дію. Аналіз багатьох українських законів, а особливо тих, що викликали активне обговорення в суспільстві після їх прийняття, незалежно від сфери відносин, яку вони регулювали, спричиняв однакові запитання: Кому потрібен такий закон чи зміни до закону? Чиї інтереси в ньому найбільше захищені? Яку мету ставили перед собою автори закону? Чим керувалися автори, коли готували законопроект?

Пошук відповідей на ці питання спонукає дослідити, якою ж є політика законотворення в Україні, наскільки законодавство надає громадянам можливість впливати на зміст законів і підзаконних актів, яким чином у Польщі громадяни можуть покращувати якість законодавства.

В Україні є аналітичні дослідження, в яких розглядаються окремі аспекти зазначених питань. Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив у публікації «Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності» докладно розглядають форми участі громадян, зафіксовані українським законодавством. Важливою є книга Українського незалежного центру політичних досліджень «Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства», де автори також аналізують форми залучення громадян до роботи органів влади. Практичну можливість громадськості брати участь у прийнятті рішень органами законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування з'ясовують фахівці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, зокрема, в Аналітичній записці «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Питання покращення

законодавчого процесу в Україні і роль політики в ньому розглядає український науковець О. Ющик у монографії «Теоретичні основи законодавчого процесу».

Для дослідження можливостей впливу громадян на владу в Польщі важливим є моніторинг «Право і публічна участь», який здійснює Інститут публічних справ, звіт Фонду суспільноекономічних ініціатив та Лабораторії досліджень і суспільних інновацій «Stocznia» на тему «Якість публічних консультацій в законодавчих процесах». Аналіз польського законодавства щодо законодавчої ініціативи громадян розглядає польський науковець П. Узембло. Об'єктивну характеристику польського закону про лобістську діяльність надає у своїх працях польський науковець М. Вішовати. Політику створення права та роль законодавця у цьому процесі досліджував польський науковець Є. Врублевські. Співвідношення теорії демократії участі, наявних законів та їх практичної реалізації можна з'ясувати за допомогою соціологічних опитувань думки польських громадян, які проводить Центр дослідження суспільної думки.

Метою цієї статті є з'ясування можливостей впливу громадян України та Польщі на рішення та діяльність законодавців. Завдання полягають у зазначенні основних правових форм участі громадян у законотворчому процесі; з'ясуванні політики створення законодавства; визначенні можливих варіантів покращення діалогу між громадянами і законодавцями.

У будь-якій демократичній чи навіть формально демократичній державі закріплена участь громадян в управлінні суспільними справами. Українське законодавство також закріплює таке право громадян. Багатьом формам участі громадян у політичному житті, таким як вибори, референдуми, часто приділяється увага. Водночас, існують можливості, про які громадяни недостатньо поінформовані або не використовують їх з різних причин. Тому логічно зосередитися на тих законах, які запроваджують форми участі, що на сьогодні ще недостатньо використовуються, але в майбутньому можуть стати ефективними для діалогу влади і суспільства.

Закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР надає громадянам право звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування а) із зауваженнями, скаргами та пропозиціями стосовно діяльності цих органів; б) із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх прав та інтересів; в) скаргою про їх порушення. Закон регулює різні за своєю суттю правові форми звернення громадян – «пропозиції», «клопотання» та «скарги» і відсутні механізми його ефективної реалізації. І науковці, і практичні юристи уже багато років пропонують прийняти Адміністративно-процедурний кодекс, в якому були би встановлені чіткі процедури розгляду різних форм звернення громадян [1]. У 2009 році експерти з Лабораторії законодавчих ініціатив пропонували публікувати інформацію про системний аналіз звернень громадян, узагальнювати проблеми і на основі цього формувати державну політику, а також зобов'язати органи державної влади звітувати про результати звернень громадян і врахування пропозицій [2, с. 10]. На сьогодні не завжди є зворотній зв'язок. Найбільш активні громадяни пишуть звернення, але їх розгляд залежить виключно від бажання представника влади реагувати на нього чи ні.

Ще одним законом, важливим у сфері взаємодії влади і громадян, є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Закон надав широкі можливості для участі громадян у прийнятті рішень органами державної влади і місцевого самоврядування. Відповідно до закону, громадяни, суб'єкти господарювання або ж їх представники мають право подавати до органів влади і місцевого самоврядування пропозиції про необхідність підготовки певних нормативно-правових актів, про зміну існуючих, подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю.

Очевидно, щоб громадяни могли скористатися такими правами, відповідні органи влади повинні виконати свої обов'язки. Зокрема, згідно статті 7 Закону, органи влади не пізніше 15 грудня кожного року повинні затвердити план своєї регуляторної діяльності на наступний рік і протягом 10 днів оприлюднити його. 26-27 грудня 2008 року Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України шляхом аналізу інформації, що розміщується на офіційних Інтернет-сайтах міністерств та Кабінету Міністрів України, здійснив моніторинг виконання норм цього закону. Виявилось, що на п'ятому році чинності закону 12 із 20 міністерств України не виконали вимоги щодо підготовки, затвердження та оприлюднення плану діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів [3]. Однак, крім того, що представники влади не виконують норм закону або виконують їх формально (звітують, що відбулося оприлюднення, обговорення),

низькою залишається активність самих громадян. Про це, зокрема, свідчать виступи на прес-конференції, проведеній у лютому 2014 року в УНІАН, присвяченій десятиріччю з дня набрання чинності Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [4].

Законом, який також важливий для можливості громадян брати участь в управлінні суспільними справами, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Цей закон отримав підтримку 408 депутатів, що було наслідком активної діяльності журналістів, представників громадських організацій та мітингу біля парламенту. Відповідно до закону, фізичні та юридичні особи можуть оформити запит на інформацію до суб'єктів владних повноважень. Розпорядники інформації повинні надати відповідь на запит не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту, а в окремих випадках - не пізніше 48 годин. У 2013 році український закон зайняв 18 місце серед 101 країни світу за рейтингом якості законів про доступ до інформації, проведеного двома міжнародними організаціями Access Info Europe (Іспанія) та Centre for Law and Democracy (Канада). Україна отримала 108 пунктів із можливих 150 [5].

Перегляд веб-сайтів комітетів ВРУ VII скликання показав, що лише декілька комітетів розмістили рубрики «Доступ до публічної інформації». Причому їх структура була різною: 1) одні зазначали законодавчу базу з цього питання і відповіді на конкретні запити; 2) інші надавали статистичний звіт щодо кількості звернень; 3) деякі розміщували стенограми комітетських слухань, інформацію про вже проведені круглі столи, конференції, тобто те, що вони вважали публічною інформацією. Залишається сподіватися, що народні депутати України VIII скликання будуть краще виконувати норми закону «Про доступ до публічної інформації» і висока оцінка закону міжнародними організаціями буде стосуватися не лише його змісту, а й реалізації.

Питання про форми участі громадян у вирішенні суспільних справ є складовою державної політики з розвитку громадянського суспільства. Правове регулювання даного питання включає величезну кількість законів, указів, постанов і розпоряджень. Зокрема, крім згаданого закону про регуляторну політику, який теоретично надав значні можливості громадянам впливати на політику і зміст нормативно-правових актів у сфері господарських відносин, безліч підзаконних актів Кабінету Міністрів України деталізували цей закон і прописали конкретні механізми участі громадян у нормотворчому процесі у всіх сферах суспільних відносин, а не лише у господарських. Це, зокрема, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» (у 2012 році втратило чинність); Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 року № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (втратила чинність у 2010 році); Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та Типове положення про громадські ради при органах виконавчої влади.

У 2012 році Указом Президента України було затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (фактично це доопрацьований варіант Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства 2007 р.) та План першочергових заходів щодо її реалізації. Було створено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства. Голова Ради – Радник Президента України М. Ставнічук зазначала, що на рівні керівництва держави є політична воля запроваджувати політику сприяння розвитку громадянського суспільства, налагоджувати ефективний механізм взаємодії інститутів громадянського суспільства з державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та взаємної відповідальності [6, с. 5]. Як влучно зазначив Віталій Кулик (колишній працівник Адміністрації Президента України, який входив до складу цієї Координаційної ради), на першому етапі здавалося, що Президент дослухається до експертів, до розумних пропозицій. На його думку, у виступах, посланнях Президента часто були озвучені якісні тексти, написані хорошими аналітиками. Але виявилось, що тексти існували в паралельній реальності з практичною діяльністю президента, - підсумував В. Кулик [7].

Варто додати, що такий висновок стосується не тільки президента, навіть не тільки політичної сили чи команди, яку він представляв, а значної частини депутатів, міністрів і державних службовців, які свідомо не створювали дієвих механізмів виконання законів, не виконували законів або виконували норми законів формально і не несли за це ніякої відповідальності. Наприклад, експерти з Українського незалежного центру політичних досліджень зазначають, що часто консультаціями називали будь-які заходи із залученням громадських організацій (наприклад, прес-конференції, заходи щодо святкування різноманітних річниць і т.д.); або проводили їх формально (некоректно обирали форми консультації, неналежно поширювали повідомлення про проведення консультації або не залучали до обговорення груп, на які безпосередньо буде впливати прийняте рішення); інколи проводилося вибіркоче виконання Порядку проведення консультацій (було наявне оголошення про проведення консультацій, але відсутній звіт за їх результатами, або наявний звіт, але не зазначені результати розгляду) [6, с. 45].

Українські юристи шукають шляхи покращення законодавчого процесу. Зокрема, давно обговорюється питання про прийняття Закону про закони й законодавчу діяльність, де б однією з умов прийняття правового акту було зазначення результатів публічних консультацій з громадянами (наприклад, у Пояснювальній записці до проекту). Український науковець О. Ющик вважає, що вирішення тих проблем, які спостерігаються в законодавчому процесі в Україні можливе лише за умов системного, комплексного підходу, свідомого управління на наукових засадах. Однак, наголошує юрист, «необхідно розуміти, що й найкраща модель управління законодавчим процесом, і найбільш прогресивна правова реформа – це тільки форми державотворчої і правотворчої практики, які мало чого варті поза їх реальним змістовним наповненням. А останнє залежить від тієї політики, яку здійснює державна влада» [8, с. 408].

Консультації як форма участі громадян у суспільному житті широко представлені в законодавстві Польщі. Зокрема, в Законі про гмінне самоврядування від 8 березня 1990 року, Законі про повітове самоврядування від 5 червня 1998 року, Законі про самоврядування воєводства від 5 червня 1998 року, Законі про діяльність суспільної користі та про волонтерство від 24 квітня 2003 року. Для вирішення важливих суспільних справ консультації передбачені ще в багатьох галузевих законах.

Питанням проведення консультацій в Польщі останнім часом приділяється багато уваги. Подією, яка привернула увагу до цієї форми участі громадян у суспільних справах, стало підписання польським урядом міжнародної угоди в сфері охорони інтелектуальної власності (26 січня 2012 р., Токіо). Йдеться про підписання Республікою Польща разом з 21 державою ЄС Торгової угоди щодо запобігання торгівлі підробленими товарами між Європейським Союзом, його державами-членами, Австралією, Канадою, Японією, Республікою Корея, Мексиканськими Сполученими Штатами, Королівством Марокко, Новою Зеландією, Республікою Сінгапур, Швейцарською Конфедерацією і Сполученими Штатами Америки.

До обговорення угоди не були залучені активні користувачі Інтернету, яких значною мірою стосувалися нові правила. Обурені тим, що влада не поінформувала їх про можливі зміни діяльності в Інтернеті, не поцікавилася їх думкою і зауваженнями, вони влаштували масові акції протесту у багатьох містах Польщі.

Ці події започаткували форум обміну думками і пошук рішень, які стосуються Інтернету. У 2012 році за ініціативи Міністерства адміністрації і цифрування Республіки Польща, суспільні експерти і представники влади під час Конгресу Свободи в Інтернеті розробили Кодекс консультацій, в якому описали основні правила проведення консультацій і практичні рекомендації до їх застосування [9]. Частину кодексу складають принципи консультацій, такі як сумлінність, універсальність, прозорість, оперативність, координація, передбачуваність і повага до інтересів суспільства. Кожен принцип конкретизований і містить опис правил, які його забезпечують. Наприклад, принцип передбачуваності означає, що консультації мають проводитися з самого початку правотворчого процесу, в плановому порядку і на основі чітких правил. Не можна називати консультацією обговорення вже прийнятих рішень або збирання думок у термін, коротший ніж 7 днів. Процес консультації вважається правильним, якщо час, призначений на висловлення думок на кожному етапі, не є коротшим, ніж 21 день, коли в графіку консультацій передбачений час на аналіз думок і підготовку відповіді.

На одному з польських урядових порталів у Путівнику для суспільства зазначається, що суспільні консультації - це хороший спосіб отримати необхідну інформацію, почути думки і

пропозиції від інституцій та осіб, яких безпосередньо чи опосередковано будуть стосуватися результати діяльності влади. Наголошується, що процес консультації обов'язково повинен включати такі етапи: 1) інформування про наміри/плани; 2) презентація поглядів на способи розв'язання проблеми; 3) обмін думками; 4) пошук розв'язання; 5) інформування про остаточне рішення [10].

18 лютого 2015 року Фонд суспільно-економічних ініціатив та Лабораторія досліджень і суспільних інновацій «Stocznia» в рамках проекту «Громадяни для демократії» презентували результати досліджень щодо якості консультаційних процесів на центральному рівні на основі 7 засад консультації. В матеріалах аналізується практика проведення консультацій різними органами державної влади, визначаються позитивні моменти цих процесів, вказуються їх недоліки, надаються детальні рекомендації. Серед основних висновків, зокрема, зазначається, що покращення якості публічних консультацій і ефективної співпраці залежить від розуміння представниками публічної адміністрації факту, що в громадських організаціях є компетентні особи. На думку дослідників, зміна свідомості і ставлення однаково залежить від обох сторін. Представники адміністрації повинні з більшою відкритістю і довірою ставитися до експертних оцінок неурядових організацій, а представники громадянського суспільства повинні частіше брати участь на різних етапах процесу створення права і покращувати свої знання щодо законодавчих процедур [11, с. 30].

Брати участь у політичному житті країни громадяни можуть тоді, коли мають достатньо інформації. Саме таке право забезпечує Закон РП «Про доступ до публічної інформації» від 6 вересня 2001 року. Відповідно до закону певна інформація розміщується в Бюлетені публічної інформації. Також громадянам надається право бути присутніми на засіданнях органів влади, де розглядаються важливі для них питання, а також звертатися із запитом для отримання публічної інформації. Однак статистика, наведена експертами Інституту публічних справ, свідчить, що реалізація цього закону не є достатньою. Зокрема, у 2007 році до судів надійшло 183 скарги на бездіяльність чиновників, які ігнорують заяви, що потрапляють до них із проханням надати публічну інформацію, якою вони володіють. У 2010 році таких справ вже було 512. У 2007 році до адміністративних судів надійшло 118 скарг на відмову надання доступу до інформації, у 2010 році їх було 214 [12, с. 46]. У згаданому рейтингові якості законів про доступ до інформації, проведеному у 2013 році двома міжнародними організаціями Access Info Europe та Centre for Law and Democracy, польський закон зайняв 90 місце серед 101 країни світу, отримавши лише 62 пункти із 150 можливих [5]. До закону вже неодноразово вносилися зміни, які повинні були покращити механізми зберігання, доступу і презентації публічної інформації, а також полегшити громадянам пошук інформації, яка їх цікавить.

Крім наведених можливостей, громадяни Республіки Польща, на відміну від громадян України, мають ще право на законодавчу ініціативу та на лобістську діяльність. Право на законодавчу ініціативу зазначене в Конституції Республіки Польща і деталізоване в Законі «Про здійснення законодавчої ініціативи громадянами» від 24 червня 1999 року. Відповідно до цього закону група польських громадян, що налічує не менше сто тисяч осіб, які мають право вибору до Сейму, може виступити із законодавчою ініціативою, поставивши свої підписи під проектом закону. Громадяни можуть подати на розгляд Сейму законопроекти з будь-яких питань, крім тих, які стосуються бюджету і змін до Конституції Республіки Польща. Законопроект повинен відповідати вимогам Конституції Республіки Польща, Регламенту Сейму Республіки Польща і згаданого закону. Польський науковець П. Узембло після прийняття закону написав, що закон, який регулює процедуру подання законодавчої ініціативи громадянами, є істотним для розвитку безпосередньої демократії і суспільної свідомості [13, с. 65]. Через 10 років, оцінивши практику реалізації цього закону, науковець зазначав, що більшість із заявлених ініціативних комітетів не були здатні подати проект закону на розгляд Сейму. З 1999 до 2008 року було 63 ініціативних комітети і лише 18 разів їм вдалося зібрати необхідні підписи для подання проекту. Крім того, П. Узембло стверджував, що ці ініціативи мали підтримку відомих політичних або громадських організацій [14, с. 247].

З 1999 до 2014 року до маршалка Сейму подано 122 повідомлення про створення Комітету законодавчої ініціативи. Але, як стверджують експерти з Інституту громадянських справ (INSPRO) з Лодзі, лише кільканадцять з поданих такими Комітетами проектів були ухвалені Сеймом, причому більшість з них була значно змінена. Також експерти зазначають, що згідно

закону члени комітету мають право бути на засіданнях і відстоювати свій проект, однак на практиці вони часто не поінформовані про такі засідання або їм не надають слова [15].

Ще одну форму участі громадян Республіки Польща у правотворчому процесі забезпечує Закон «Про лобістську діяльність у процесі становлення права» від 7 липня 2005 року. Відповідно до нього, Рада Міністрів у Бюлетені публічної інформації оприлюднює проекти законів. Кожен за допомогою відповідного формуляру може заявити про свою зацікавленість певними проектами. Це може бути зацікавлена особа або особа, яка здійснює професійну діяльність із лобіювання інтересів третіх осіб і вписана до реєстру, який веде Міністерство внутрішніх справ та адміністрації. Після того, як законопроект направлений до Сейму, суб'єкт, який заявив про свою зацікавленість проектом, може взяти участь у публічних слуханнях Сейму. Поняття, які вживаються в законі, і механізми, закладені в ньому, аналізує, зокрема, польський науковець, фахівець з питань лобізму М. Вішовати. Він зазначає, що прийняття цього закону задовольнило потребу існування такого закону, але не потребу врегулювання лобізму чи встановлення над ним контролю [16, с. 70]. Опитування, які проводить Центр досліджень суспільної думки (CBOS), засвідчує, що звичайні громадяни не вважають лобізм формою громадської участі. У серпні 2013 року 57% респондентів визначали лобізм як негативне явище, що сприяє корупції і зловживанням, 25% – сприймали його як позитивне явище і 18% не змогли його оцінити [17, с. 4]. Більшість опитаних у листопаді 2013 року вважали, що в Польщі існує нечесне лобіювання. 69 % опитуваних зазначили, що часто трапляються ситуації, коли державні службовці й політики піддаються тиску бізнесу, фірм, професійних або суспільних груп при підписанні контрактів, урядових замовлень в обмін на власну вигоду. Лише 14 % вважали, що таке відбувається рідко, 17% не визначилися з відповіддю [18, с. 5].

Польський науковець Є. Врублевський зазначає, що політика створення права є видом суспільної політики, яка застосовує різноманітні засоби для досягнення необхідної суспільної мети. На його думку, найбільше значення в цьому процесі має особа законодавця. Саме від нього залежить визначення мети, вибір засобів для її досягнення, збір необхідної інформації, розуміння того, як певна правова норма буде сприйнята в суспільстві. Науковець наголошує, що політика створення права повинна мати свою концепцію розвитку і бути тісно пов'язана з політикою застосування права і політикою реалізації права [19, с. 35-42]. Виходячи з цього, основною характеристикою будь-якої політики створення права буде мета, яку ставлять перед собою законодавці. Однак очевидно, що деякі парламентарі, політичні групи заміняють «необхідну суспільну мету», про яку пише Є. Врублевський, на індивідуальну мету чи мету політичної сили.

Отже, законодавство і України, і Польщі закріплює різноманітні форми участі громадян у суспільно-політичному житті, однак відкритим залишається питання про результат такої участі. Ні депутати, ні представники уряду як в Україні, так і в Польщі не зобов'язані враховувати думки і пропозиції неурядових організацій в остаточних рішеннях чи законах. Вони повинні збирати інформацію, опрацьовувати її і тоді приймати відповідальне рішення. Тобто об'єктивне врахування громадської думки залежить від тих осіб, які проводять слухання, консультації. Все залежить від мети таких заходів. Це може бути ідеальний варіант – бажання знайти найкраще, найоптимальніше рішення певної проблеми. Інші варіанти – виконання формальностей, передбачених правовими актами, або забезпечення власних потреб та інтересів. Відтак, якість остаточного змісту закону чи підзаконного акту залежить від порядності, професіоналізму, відповідальності осіб, які підсумовують результати засідань, слухань, консультацій, з одного боку, і наполегливості зацікавлених груп громадян, з іншого боку.

Політика створення законодавства щодо можливості громадян впливати на владу в Україні тривалий час полягала в тому, щоб створити імітацію демократичного управління суспільними справами. Згадані закони і підзаконні акти приймалися під впливом рекомендацій міжнародних організацій, чергової виборчої кампанії або на вимогу громадських організацій. Але не завжди був створений механізм реалізації правового акту, представники влади не були готові забезпечувати справжні потреби й інтереси громадян, а самі громадяни були не достатньо активні, бо в принципі на основі такої правової бази можна вимагати від влади врахування інтересів громадянського суспільства.

Сьогодні необхідно поширювати інформацію серед населення про існуючі правові форми участі громадян у створенні законодавства, приділяти більше уваги підбору державних службовців, від яких у нашій державі значною мірою залежить те, чи консультації з

громадськістю будуть формальним заходом, чи справді пошуком найкращих рішень з наявних питань. Демократично управляти суспільними справами можуть лише люди з демократичним світоглядом і відповідною культурою. Реалізація згаданих законів можлива тоді, коли і суб'єкти владних повноважень, і громадяни будуть мати спільну мету — будувати ефективну державу, якою можна пишатися.

Для розвитку держави необхідний діалог влади і суспільства. Основою політики створення законодавства повинна бути користь для найбільшої кількості людей. Цього можна досягти в результаті наукових підходів до планування розробки нових законів чи зміни існуючих, залучення активних свідомих громадян до пошуку оптимального рішення певних питань і усвідомлення суб'єктами законодавчої ініціативи відповідальності за остаточні рішення.

1. Тимошук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин / В. Тимошук // Юридичний журнал. – 2003. – № 3 (9). – С. 36–38.
2. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2009. – 23 с. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf>.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : аналітична записка [Електронний ресурс] / Відділ стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – 2009, лютий. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/monitor/february2009/2.htm#_ftnref1.
4. Десятиріччя існування державної регуляторної політики – чи потрібна вона в Україні? [Електронний ресурс] // Новий формат. Інформаційно-аналитический портал. 2014. – 30 серпня. – Режим доступу : <http://www.nf.dp.ua/2014/08/desyatyrichchya-isnuvannya-derzhavnoyi-rehulyatornoyi-polityky-chy-potribna-vona-v-ukrayini/>.
5. The RTI Rating analyses the quality of the world's access to information laws. Country Data [Електронний ресурс] / Global Right to Information Rating Map. – The organisations RTI: Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy. – Режим доступу : http://www.rti-rating.org/country_data.php.
6. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : методичні рекомендації / [А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина та ін.]. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 180 с.
7. Кулик В. Акт самолюстрації [Електронний ресурс] / В. Кулик // Еспресо ТВ. – 2014. – 10 листопада. – Режим доступу : http://espresso.tv/blogs/2014/11/10/vitaliy_kulyk__akt_samolyustraciyi.
8. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : [монографія] / Ющик О. І. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.
9. Konsultacje społeczne – jak sprawić by były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia [Електронний ресурс] / Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, czerwiec, 2012. – Режим доступу : <https://mac.gov.pl/files/konsultacje-spoeczne.pdf>.
10. Udział społeczeństwa w tworzeniu aktów prawnych [Електронний ресурс] / Przewodnik dla społeczeństwa na Ekoportalu Ministerstwa Środowiska. – Режим доступу : http://www.ekoportal.gov.pl/prawo_dokumenty_strategiczne/Przewodnik_dla_spoleczenstwa/A51.html.
11. Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowanie na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej [Електронний ресурс] / Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych «Stocznia» / [autor raportu: Grzegorz Wiaderek; wsparcie: Kuba Wygnański, Katarzyna Beszczyńska]. – Warszawa, luty, 2015. – 31 s. – Режим доступу :

- http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/02/Grzegorz-Wiaderek-Jakość-konsultacji-publicznych_19.02.pdf.
12. Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2012 / Instytut spraw publicznych / [pod red. Pauliny Sobiesiak-Penszko]. – Warszawa : Fundacja Instytut spraw publicznych, 2013. – 227 s.
 13. Uziębło P. Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli / P. Uziębło // Przegląd Sejmowy. – 2000. – № 4 (39). – S. 47–66.
 14. Uziębło P. Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie / P. Uziębło – Gdańsk : Centrum Badań Społecznych, 2009. – 277 s.
 15. Obywatele piszą ustawy. Sejm je odrzuca [Електронний ресурс] / Informator obywatelski / [rozmowa Dariusza Mieczysława z Marią Jaraszek z Instytutu Spraw Obywatelskich (INSPRO) z Łodzi]. – Режим доступу : <http://obywatelskieinfo.ngo.pl/wiadomosc/996130.html>.
 16. Wiszowaty M. M. Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa / M. M. Wiszowaty // Przegląd Sejmowy. – 2006. – № 5 (76). – S. 41–71.
 17. Konflikty interesów i lobbing – dylematy polityków [Електронний ресурс] / Komunikat z badań; Centrum badania opinii społecznej / [opracowała K. Kowalczyk]. – Warszawa, wrzesień, 2013. – 6 s. – Режим доступу : http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_122_13.PDF.
 18. Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce [Електронний ресурс] / Komunikat z badań; Centrum badania opinii społecznej / [opracował K. Rankowski]. – Warszawa, luty, 2014. – 11 s. – Режим доступу : http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF.
 19. Wróblewski J. Zasady tworzenia prawa / J. Wróblewski. – Warszawa : Państwowe wydawnictwo naukowe, 1989. – 178 s.