

УДК 340.132

DOI: 10.15587/2523-4153.2018.149740

СПОСОБИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВПЛИВУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА НОРМОПРОЕКТУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

© І. І. Онищук

Важливе значення має визначення соціально значущих завдань суспільного розвитку, на вирішення яких має бути зорієнтований правовий моніторинг. За результатами соціологічних опитувань можна виявити досить широкий спектр таких завдань як: підвищення ефективності правової системи та державного управління; покращення якості прийнятих нормативно-правових актів; розвиток механізму зворотного зв'язку між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами; реалізація конституційного обов'язку держави щодо дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина тощо.

На даному етапі необхідно здійснювати облік всіх факторів, що позитивно впливають на розвиток нормотворчості. Перевага надається створенню системи незалежної експертизи та врахування громадської думки. Прикладом залучення громадських об'єднань і наукових інституцій є діяльність міжнародних асоціацій, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини. Відсутність в Україні нормативного регулювання питань проведення державної та громадської експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів – це проблема, яка негативно впливає на результативність проведення моніторингу. Щоб забезпечити врахування громадської думки при проведенні правової експертизи, необхідно удосконалити процедури проведення громадських експертиз. Моніторинг законодавства та правозастосування – це інструмент формування громадянського суспільства, форма діалогу між суспільством та владою.

Приєднання інститутів громадянського суспільства до процесу правового моніторингу оптимізує проведення аналізу, порівняння та оцінювання якості законодавства, правозастосування через призму суспільних потреб і прагнень громадянського суспільства. Таким чином, уможливується організація взаємодії інститутів державної влади та громадянського суспільства з метою виявлення корупційних чинників і недоліків законодавства на засадах добровільної та незалежної їх участі в цій діяльності.

Результати правового моніторингу, отримані внаслідок залучення громадських об'єднань та наукових інституцій, мають стати основою для внесення змін в роботу органів державної влади, законодавчих органів під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямків розвитку країни

Ключові слова: *нормопроекткування, правовий моніторинг, законопроект, законодавчий акт, інститути громадянського суспільства, демократія*

1. Вступ

Одними з першочергових завдань сучасної української правової науки є дослідження необхідних умов, які забезпечують участь інститутів громадянського суспільства в системі контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування та аналіз інститутів громадянського суспільства для виявлення меж їх взаємодії з державою.

Демократична позиція надзвичайно важлива для початку правотворчості, коли ідея закону виражається в концепції та попередній версії проекту. Законотворчий процес може бути ініційований народом. Демократія означає, що людина свідомо приймає рішення про державну владу. Для цього людина повинна мати достатньо інформації, вміння аналізувати її та висловити думку. Крім того, процес демократизації характеризується частковим перерозподілом політичної влади, делегуванням владних повноважень іншим суб'єктам права – громадянам, суспільним інститутам і організаціям; закріпленням у законах прав і свобод людини; скасуванням антидемократичних законів та інститутів влади.

Приміром, австрійські стандарти законодавчого процесу передбачають залучення громадськості до

моніторингу та оцінки, наприклад, через участь в моніторингових групах.

2. Літературний огляд

На рівні наукових статей проблематику ефективності права розробляли П. Рабінович «Ефективність права» (1999) [1] та Н. Оніщенко «Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток» (2007) [2].

У публікації «Експертний аналіз законопроекту» (2006) висвітлено засади розробки та прийняття концепції закону, набрання чинності, питання експертизи на стадії підготовки законопроекту. Автором праці став помічник Секретаря Кабінету Міністрів Канади з 1998 по 2001 рр., експерт Канадської школи державної служби, професор університету Квінсу, Кінгстона та Онтаріо Д. Елдер [3].

Аналітичне видання «Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід» (2011) стало теоретичним дослідженням моніторингу державної політики щодо розвитку громадянського суспільства Європи та методологією моніторингу суміжних стратегій та механізмів, які застосовуються різними урядами та профільними структурами [4].

Питання моніторингу ефективності законодавства досліджували співробітники Інституту законодавства Верховної Ради України, зокібно О. Богачова, О. Зайчук, О. Копиленко, Н. Нижник, А. Ришелюк, І. Терлецька та ін. Результати дослідження знайшли своє вираження в низці сучасних наукових праць: «Законотворчість в Україні: навчальний посібник» (2015) [5], «Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання» (2015) [6], «Моніторинг колізій і прогалин у законодавстві України» (2016) [7].

На сучасному етапі розвитку правової доктрини України відбулася історична деактуалізація трактувань ефективності норм права. Оцінювання ефективності норм права обмірковується як істотний елемент правового моніторингу.

3. Мета та задачі дослідження

Мета статті полягає в дослідженні необхідних умов, які забезпечують участь інститутів громадянського суспільства в системі правового моніторингу.

Для досягнення мети були поставлені наступні задачі:

1. Обґрунтувати необхідність приєднання інститутів громадянського суспільства до процесу правового моніторингу з метою оптимізації проведення аналізу, порівняння та оцінювання якості законодавства.

2. Наголосити, що взаємодія між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства буде успішною за умови обов'язкового реагування на інформацію за даними соціологічного опитування.

3. Сформулювати рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання участі інститутів громадянського суспільства в моніторингу законодавчих актів.

4. Оптимізація нормотворчої діяльності шляхом приєднання інститутів громадянського суспільства до процесу правового моніторингу

За допомогою громадської участі в правовому моніторингу фіксується зміст соціальних технологій, що визначають можливість участі громадських структур у розробці та прийнятті нормативно-правових актів (далі – НПА), бажання брати під свою відповідальність їх реалізацію.

Важливою є мотивація до самоорганізації та дії інститутів громадянського суспільства, без яких неможливе вираження інтересів суб'єктів громадської участі в політичному управлінні. Крім того, відбувається актуалізація потреб громадянського суспільства в підвищенні якості впливу на державну політику, управління державними справами або на вибір політичних лідерів на будь-якому рівні політичної влади, місцевому чи загальнонаціональному. Зміщуються межі, в яких приймаються рішення [8, с. 39].

На основі наведеного можна констатувати, що нормотворчість повинна базуватися на принципах демократизму й науковості, щоб показувати й визначати розвиток суспільства. Суспільство зацікавлене в тому, щоб було менше помилок держави в нормотворчому процесі.

Еволюція експертних відносин із участю громадянського суспільства відбувається в напрямку розширення предметної сфери експертної діяльності та форм участі в них громадських організацій, а відтак і громадян. Дедалі більше зростання значення інституту громадської експертизи пояснюється тим, що суспільство сприйняло дану форму участі в управлінні справами держави як інструмент оновлення та налагодження відносин із владою.

У даному контексті правовий моніторинг є системою взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з метою виявлення недоліків законодавства на засадах добровільної й незалежної участі в зазначеній діяльності. До інститутів громадянського суспільства, які виражають громадську думку відносять: незалежних експертів, громадські об'єднання та некомерційні організації, які зацікавлені у вирішенні питань, що зачіпають їхні інтереси, провідні християнські церкви та релігійні організації тощо.

До суб'єктів, які виражають громадську думку, можна віднести також органи місцевого самоврядування, громадські палати, інститут уповноваженого з прав людини, засоби масової інформації тощо [9, с. 9–10].

Недержавними суб'єктами правового моніторингу, які виражають громадську думку, можуть бути різного роду громадські об'єднання і некомерційні організації, представники бізнесу та різних професій, профспілки, молодіжні й інші громадські організації, об'єднані спільністю інтересів тощо. Інститути громадянського суспільства зацікавлені брати участь у виробленні державних управлінських рішень та можуть висловлювати суспільну думку.

Для обмеження корупції, важливе значення має якість права, водночас транспарентність процесу його створення. У зв'язку з наведеним учасники польської Програми проти корупції (2007 р.) здійснили проект «Моніторинг процесу становлення права». В результаті було сформовано низку висновків, у тому числі: уніфікувати порядок звернення фізичних осіб, установ та зацікавлених представників громадянського суспільства стосовно залучення до законодавчого процесу; прийняти закон про лобіювання, який повинен зробити законодавчий процес більш прозорим [10, с. 25].

У типовому положенні, затвердженому постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» [11] до інститутів громадянського суспільства зараховано: релігійні та благодійні організації; професійні спілки та їх об'єднання; творчі спілки; асоціації; організації роботодавців; недержавні засоби масової інформації; інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства України.

Правовий моніторинг полягає, по-перше, в організації державного та громадського оцінювання якості та ефективності проектів НПА, чинних НПА,

по-друге, в підготовці за результатами такої експертизи інформації про виявлені недоліки законодавства та пропозицій щодо їх усунення. Також відбувається організація системного узагальнення та аналізу рішень судів, інших правозастосовних актів, звернень громадян і підготовка інформації про недоліки законодавства з пропозиціями щодо їх усунення [9, с. 11–12].

Залучення інститутів громадянського суспільства до нормотворчої діяльності держави забезпечується шляхом участі в розробленні та обговоренні проектів НПА. Вказана діяльність – це форма активності, яку здійснюють громадські організації у сфері державного управління. До обов'язкового етапу нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади належить громадське обговорення проектів НПА.

Проведення консультацій з громадськістю сприяє налагодженню системного діалогу органів влади й громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного та суспільного життя. Таким чином, ураховується думка громадськості та створюються чинники для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [12].

Консультації з громадськістю – це процес, при якому інституційні особи, приймаючи певне рішення, враховують думку громадськості. Це двосторонній зв'язок, в якому державна установа визначає учасників. Для цього громадяни заздалегідь забезпечуються відповідною інформацією. Письмові консультації стратегії уряду та парламентські слухання щодо проекту закону є прикладами таких консультацій.

Для порівняння візьмомо до уваги те, що в республіках Західних Балкан (Сербії, Македонії, Албанії, Чорногорії, Боснії і Герцеговини, Косова) наявна сучасна практика проведення консультативного слухання комітетами законодавчого процесу та розгляду, найпаче на тій стадії, коли законопроекти детально розглядаються комітетами. За допомогою консультацій визначається: предмет законопроекту; інформація про з'ясовані аспекти; довідкова інформація про обґрунтування та цілі політичних рішень [13].

Форми й методи участі громадян не обмежуються рамками, які встановило законодавство. Поряд з формальними загальноприйнятими способами існує безліч інших методів, які охоплюють усі рівні громадської участі. До прикладу, представники громадської організації «Українська Гельсінська спілка з прав людини» сформуvalи та апробували у містах України індикатори оцінювання реалізації та захисту прав людини місцевою владою.

Розглянемо деякі техніки громадської участі. Додатковим аргументом у спілкуванні з владою може стати положення, яке міститься практично у всіх статутах територіальних громад: органи й посадові особи місцевого самоврядування сприяють становленню та розвитку нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

В основі громадської участі лежить інформування. З одного боку, громадянин повинен бути проінформований. З іншого боку, вільний доступ до незакритої інформації про процеси підготовки та прийняття рішень, так само їх втілення в життя – одна з найваж-

ливіших засад забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади на різних рівнях [14, с. 55].

Право на доступ до інформації забезпечує відкритість законотворчого процесу, який, у свою чергу, характеризується прозорістю (transparency), іншими словами – перебуванням під публічним контролем; доступністю (accessibility) кожному, у будь-який час, усюди; чутливістю до нових ідей та вимог, готовністю оперативно реагувати (responsiveness) [15, с. 20].

Законодавство зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування інформувати громадськість про їхню діяльність. Закон України «Про інформацію» гарантує громадянам України безперешкодний доступ до прилюдної інформації. Натомість, існує ще одна категорія – інформація з обмеженим доступом (конфіденційна або таємна) [16]. У даному випадку власник інформації сам встановлює правила доступу до неї. Якщо частина документа містить інформацію з обмеженим доступом, то це не є підставою закривати доступ до всього документа [14, с. 55].

Законодавство України визначає шляхи доступу до відкритої інформації. Для налагодження інформаційної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування наявні спеціальні інформаційні служби: інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління та центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі, прес-аташе з відповідним апаратом. Вигляд інформаційної служби залежить від розміру населеного пункту, можливостей фінансування та, мабуть, бажання керівників громад.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» надав інформаційним службам дві функції:

1) забезпечення зв'язків із засобами масової інформації, громадськістю;

2) збір, аналіз, обробка та оперативне надання інформації про діяльність цих органів у повному обсязі засобами масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» [17].

У своїй діяльності зазначені служби використовують звичний арсенал інструментів взаємодії зі ЗМІ та громадськістю: проведення брифінгів та прес-конференцій; випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; публікація статей та підготовка теле- і радіопередач; створення архівів інформації про діяльність органів; організація інтерв'ю посадових осіб органів влади.

Приміром, у Латвійській Республіці взаємодія парламенту з громадянським суспільством реалізується за допомогою сприяння залученню громадськості до слухань комітетів. Парламент все частіше запрошує до участі громадські організації в державних програмах, організовує регулярні політичні дискусії, семінари та конференції з актуальних тем. Крім того, проводиться щорічний форум, де лідери комітету приймають участь в обговоренні різних стратегій з громадянським суспільством [18].

Парламенту доцільно забезпечувати належні бюджетні ресурси та персонал для подальшої взаємодії з громадянським суспільством.

Результати діалогу між парламентом та громадянським суспільством можуть приймати форму парламентської резолюції або декларації, як у Латвійській Республіці, або меморандуму про взаєморозуміння, як у Республіці Чорногорія. Офіційний діалог між парламентом та громадянським сектором визначає умови співпраці, охоплює різноманітні аспекти розвитку громадянського суспільства та юридично-економічні рамки його діяльності [19].

Таким чином, залучення громадських об'єднань до правового моніторингу потрібне, щоб знизити рівень зловживання правом, сформувані об'єктивну оцінку діяльності органів державної влади та уникнути суб'єктивного підходу. Істотною ознакою зловживання правом є навмисне заподіяння шкоди іншій особі. Предметом детального аналізу повинні стати окремі форми та механізми протидії корупції силами громадянського суспільства. До таких механізмів належать: антикорупційний моніторинг; антикорупційна пропаганда; антикорупційна суспільна освіта; громадські консультативні ради. Слід приділяти належну увагу регіональним процесам, з точки зору залучення некомерційних організацій та ініціативних груп у реалізацію антикорупційної політики.

На разі можемо констатувати, що в Україні відбувається нормативне закріплення таких інструментів забезпечення підзвітності й прозорості органів влади, як громадська експертиза та громадський моніторинг. У контексті систематизації комплексних галузей законодавства моніторинг слід розглядати у ролі підготовчої процедури, за допомогою якої повинні визначитися пріоритетні напрямки та провідні заходи систематизації, суб'єкти її здійснення й основна мета. Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ у інтересах суспільства. Сформовану мету досягається через виявлення слабких місць та внесення змін до наявної процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади.

На нашу думку, збір інформації про роботу органів державної влади може суттєво впливати на державних службовців і депутатів, дисциплінуючи їх. Громадський моніторинг може впливати не тільки на об'єкти, але й на суб'єкти. Приміром, виборці розуміють, що від їх активності та громадянської позиції залежать підсумки й легітимність виборів, а також і те, як звітується перед ними їх депутат.

Згідно з висновками за результатами проведення моніторингу стану незалежності суддів в Україні – 2012, його обговорення на «круглому столі» та на засіданні Ради суддів України, ефективним прийомом проти незаконного впливу на суд є такі засади судочинства, як гласність та відкритість. Унаслідок непомітного діалогу з судом, суспільство сформує ясне розуміння ситуації. В такому випадку ніхто не буде мати можливості незаконно впливати на інститут правосуддя. Транспар-

ентність судової влади сприятиме підвищенню авторитету правосуддя.

Результати опитування громадян-відвідувачів суду засвідчили, що громадяни, які мають досвід звернення до суду, оцінюють процес правосуддя, діяльність суддів та працівників апарату судів загалом позитивно. З 20668 громадян, які відповіли на питання «Чи можете Ви сказати, що суд при розгляді вашої справи був незалежним та неупередженим та був забезпечений справедливий судовий розгляд?», надали позитивну оцінку 16360 осіб (79,16 %); існують претензії до процесу правосуддя – у 9,38 % опитаних; 11,47 % опитаних громадян не визначилися з відповіддю [20].

У 2012 р. понад 160 безпартійних громадських моніторингових організацій з 75 країн п'яти континентів підписали Декларацію глобальних засад спостереження та моніторингу непартійних виборів за допомогою членів організацій (DoGP) і Кодекс поведінки для безпартійних громадян під час спостереження та моніторингу виборів (Declaration of Global Principles for Non-partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations (DoGP) and Code of Conduct for Non-partisan Citizen Election Observers and Monitors). Протягом останніх двох десятиліть, мільйони громадян приєдналися до безпартійного спостереження за виборами й проведення моніторингу щодо дотримання норм виборчого законодавства та сприяння підзвітності уряду. Названий захід сприяє проведенню чесних виборів, запобігає конфліктам, сприяє підзвітності та демократичному розвитку громадянського суспільства [21, с. 1].

У 2012–2013 рр. було де-факто сформовано належне правове середовище для забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами. Натомість, практика практичного впровадження норм все ще далека від встановленого стандарту. Як приклад, у лютому 2013 р. набув чинності Закон України «Про благодійну діяльність і благодійні організації». Зазначений НПА, зокрема, позитивно регулює питання запровадження нових інструментів для здійснення як громадянами, так і юридичними особами благодійної діяльності. Натомість, так само в лютому 2013 р. Президент України доручив Мін'юсту України підготувати зміни до закону. Були побоювання, що такі зміни можуть спричинити виключення із закону значної кількості ліберальних та демократичних норм [22].

Прийняття ВРУ 18.05.2013 р. ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» частково врегулювало процедуру державного контролю за поданням державними службовцями декларацій та конфліктом інтересів державних службовців.

У 2013 році ВРУ також прийнято ЗУ «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України». Закон передбачив уведення до Кримінального кодексу поняття «спеціальна конфіскація», включно з можливістю її застосування за вчинення злочинів, в яких фігурують всі форми обіцянки, отримання або надання неправомірної вигоди (хабара).

Україною з 25 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду моніторингу Групи держав РЄ проти корупції (GRECO) та Стамбульського плану дій Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), частково або задовільно виконано лише 14. Регіональні програми запобігання та протидії корупції прийняли 14 органів місцевої влади з 27.

Успіх в ухваленні законодавчих змін антикорупційного спрямування було досягнуто не через шляхетну свідомість політичної еліти України, а через тиск міжнародних структур у контексті підписання Угоди про Асоціацію з ЄС. Як приклад, розроблений Міністерством юстиції України та оприлюднений у червні 2013 р. проект ЗУ про внесення змін до ЗУ «Про політичні партії в Україні» (щодо фінансування діяльності політичних партій) лише незначною мірою враховує рекомендації Венеційської комісії та ОБСЄ. В середині країни немає консенсусу щодо змісту реформ партійних фінансів [22].

Правовий моніторинг за участю громадських об'єднань та наукових інституцій може здійснюватися шляхом: збору та накопичення інформації про думку громадськості про НПА та практику їх застосування; оцінювання правових та соціально-економічних наслідків прийняття НПА; аналізу практики застосування на основі вивчення підготовлених органами державної влади матеріалів.

Від 13 травня 2017 р. моніторингом порушення прав людини в діяльності МВС і ЦОВВ та наданням керівництву МВС пропозицій щодо їх розв'язання займається Управління моніторингу дотримання прав людини МВС.

Громадське обговорення проектів НПА в Канаді, сприяє створенню своєрідного досьє проекту НПА, що містить розділ, умовно званий «соціальний паспорт законопроекту». Підвищений рівень технологій та обґрунтованість методик проведення громадських обговорень при максимальній транспарентності засад формування експертних груп, критеріїв та правил оцінювання забезпечує захист від упередженості та необ'єктивності. Формується культура відповідальної участі громадян у державних органах влади, що й слід враховувати в процесі демократизації правотворчості України.

До найбільш лобістських, за результатами аналізу висловлювань представників громадянського суспільства, можна зарахувати законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення довіри між банками і їх клієнтами» (№ 6027 від 03.02.2017). Зазначений законопроект розширює права банківських установ і обмежує права клієнтів. Найбільш очікуваним, на думку експертів став ЗУ «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (№ 6232 від 23.03.2017). Нормами закону здійснено розширення способів судового захисту та засобів доказування. Система «електронного суду», яка передбачена законом, має спростити комунікацію із судом і зменшити фінансові витрати, пов'язані з утриманням судової системи.

Використання такої шкали оцінювання НПА дозволить систематично виявляти дефекти механізму правового регулювання, неробочі НПА, а перед державною владою буде загострюватися проблема вирішення долі несправедливих законів, аж до втрати ними чинності.

5. Результати досліджень та їх обговорення

Зasadничо важливе значення має визначення соціально значущих завдань суспільного розвитку, на вирішення яких має бути зорієнтований правовий моніторинг. За результатами соціологічних опитувань можна виявити досить широкий спектр таких завдань як: підвищення ефективності правової системи та державного управління; покращення якості прийнятих НПА; розвиток механізму зворотного зв'язку між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами; реалізація конституційного обов'язку держави щодо дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина тощо.

На даному етапі необхідно здійснювати облік всіх факторів, що позитивно впливають на розвиток нормотворчості. Перевага надається створенню системи незалежної експертизи та врахування громадської думки. Прикладом залучення громадських об'єднань і наукових інституцій є діяльність міжнародних асоціацій, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини. В такий спосіб забезпечуються соціальні можливості, які законодавчо закріплені, для всебічної реалізації індивіда, залежно від соціокультурного розвитку суспільства.

Відсутність в Україні нормативного регулювання питань проведення державної та громадської експертизи чинних НПА та проектів НПА – це проблема, яка негативно впливає на результативність проведення моніторингу. Щоб забезпечити врахування громадської думки при проведенні правової експертизи, необхідно удосконалити процедури проведення громадських експертиз. Моніторинг законодавства та правозастосування – це інструмент формування громадянського суспільства, форма діалогу суспільства та влади. Завдяки правовому моніторингу суспільство може впливати на державну політику.

6. Висновки

1. В Україні відбувається нормативне закріплення таких інструментів забезпечення підзвітності й прозорості органів влади, як громадська експертиза та громадський моніторинг. За допомогою громадської участі в правовому моніторингу фіксується зміст соціальних технологій, що визначають можливість участі громадських структур у розробці та прийнятті НПА, бажання брати під свою відповідальність їх реалізацію.

Приєднання інститутів громадянського суспільства до процесу правового моніторингу оптимізує проведення аналізу, порівняння та оцінювання якості законодавства, правозастосування через призму суспільних потреб і прагнень громадянського суспільства. Таким чином, уможлиблюється організація взаємодії інститутів державної влади та громадянського суспільства з метою виявлення корупційних чинників і недоліків за-

конодавства на засадах добровільної та незалежної їх участі в цій діяльності.

2. Оцінювання законодавчих актів можна здійснювати за даними соціологічного опитування, проведеного в рамках мережі Інтернет на сторінці Мін'юсту України або офіційному веб-порталі ВРУ. Її відвідувачам, які ознайомившись з об'єктивною різноплановою багатоаспектною інформацією про прийняті НПА, можна запропонувати класифікувати НПА за такими параметрами:

- найбільш очікувані; найбільш успішно реалізовані;
- найбільш соціально орієнтовані;
- найбільш цитовані у ЗМІ;
- найбільш лобістські; найбільш суперечливі;
- найбільш популістські;
- найбільш корупційгенні; найменш ресурсно забезпечені; найменш ризикові;
- найменш ясні;
- найменш справедливі тощо.

Приміром, найбільш популістськими і такими, що зазнали найбільшої критики у 2017 році були закони, які стосуються пенсійної та медичної реформи, а також держбюджету на 2018 рік.

3. Результати правового моніторингу, отримані внаслідок залучення громадських об'єднань та наукових інституцій, мають стати основою для внесення змін в роботу органів державної влади, законодавчих органів під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямків розвитку країни. Про результати моніторингу необхідно поінформувати громадськість в цілому та тих об'єднань, які впливають на розв'язання суспільних питань.

Тому, доцільно визначити стандарти правового моніторингу та сформулювати засади нормативного регулювання його організації і проведення на законодавчому рівні, а саме: розробкою проекту та прийняттям Закону України «Про правовий моніторинг», а також прийняттям підзаконних НПА з метою конкретизації процедурних питань, зокрема Постановою КМУ, відповідно до Закону України «Про правовий моніторинг». Затвердити Порядок проведення правового моніторингу проєктів НПА та доручити Міністерству юстиції України забезпечити проведення правового моніторингу у строки, визначені Порядком, а також розробити та затвердити методологію проведення правового моніторингу.

Література

1. Рабінович П. М. Ефективність права. Юридична енциклопедія. Т. 2. / ред. Шемшученко Ю. С. та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1999. С. 369–370.
2. Оніщенко Н. М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток // Віче. 2007. № 12. С. 3–6.
3. Законотворчество в Канаде / ред. С. В. Кабышев. Москва: Формула права, 2006. 272 с.
4. Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід. Київ: ПРООН, 2011. 97 с.
5. Законотворчість в Україні: навч. пос. Київ: Ін-т законодав. ВРУ, 2015. 334 с.
6. Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та перспективи подолання. Київ: Ін-т законодав. ВРУ, 2015. 283 с.
7. Моніторинг колізій і прогалин у законодавстві України / ред. Зайчук В. О. Київ: Ін-т законодав. ВРУ, 2016. 178 с.
8. Мордасова Т. А. Общественное участие в политическом управлении: институциональная среда и оценка эффективности: монография / ред. Морозовой Е. В. Астрахань: Астраханский государственный университет, Издательский дом «Астраханский университет», 2011. 185 с.
9. Варкова С. А. Мониторинг законодательства и правоприминительной практики: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2013. 22 с.
10. Raport z realizacji projektu «Monitoring procesu stanowienia prawa w 2007 roku» / Kopiccka G. et. al. Warszawa, 2008. 26 s.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України № 996. 03.11.2010. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
12. Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. 2013. URL: <http://tercentrtyr.ks.ua/news/34-vzayemodya-organv-derzhavnoyi-vladi-z-institutami-gromadyanskogo-susplstva.html>
13. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон № 212-ФЗ. 21.07.2014. URL: storage.esp.tomsk.gov.ru/files/27916/zakon.pdf
14. Форми та методи залучення громадськості: навч. пос. / ред. Артеменко В. Київ: ІКЦ «Леста», 2007. 240 с.
15. Матвійчук А. В. Основні способи взаємодії громадських організацій із державою // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. 2008. №13. С. 213–223.
16. Про інформацію: Закон України № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
17. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 49. Ст. 299. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>
18. Latvia. Parliament of Latvia. Declaration about the Development of a Civil Society in Latvia and Co-operation with non-governmental organizations. Riga, 2006.
19. Inter-Parliamentary Union. Guidelines for Parliamentary Websites. 2009. URL: <https://www.ipu.org/file/576/download?token=4IPqc0cC>
20. Висновки за результатами проведення Моніторингу стану незалежності суддів в Україні – 2012, його обговорення на «круглому столі» та на засіданні Ради суддів України. URL: <https://court.gov.ua/>
21. Declaration of Global Principles for Non-partisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations (DoGP) And Code of Conduct for Non-partisan Citizen Election Observers and Monitors Commemorated. Global Network of Domestic Election Monitors (GNDEM). New York: United Nations, 2012. 37 p.

22. Ініціатива, партнерство, відкритий уряд. Громадська оцінка першого року впровадження. 2013. URL: http://ogp.gov.ua/sites/default/files/monitoring/First%20year_cs_19_07_2013.pdp

Дата надходження рукопису 06.11.2018

Онищук Ігор Ігорович, доктор юридичних наук, професор, кафедра соціально-гуманітарних дисциплін, Прикарпатський факультет Національної академії внутрішніх справ, вул. Національної Гвардії, 3, м. Івано-Франківськ, Україна, 76005

УДК 342.1:33(477)

DOI: 10.15587/2523-4153.2018.153482

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

© С. І. Іщук

У статті досліджено конкретні правові механізми громадського контролю: 1) консультації з громадськістю та діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; 2) громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. У результаті аналізу таких правових механізмів встановлено, що існуючі форми взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства потребують удосконалення з метою запровадження більш чіткого та імперативного порядку врахування ініціатив громадянського суспільства в діяльності інститутів держави. Окремим аспектом дослідження є аналіз проблеми ефективності реалізації існуючих механізмів громадського контролю у сучасних умовах розвитку України, оскільки така ефективність напряму пов'язана із реальним залученням звичайних громадян до його реалізації, а також рівнем довіри громадян до базових інститутів громадянського суспільства.

За результатами дослідження встановлено, що для ефективного правового забезпечення взаємодії громадянського суспільства та держави потрібні більш чіткі орієнтири на рівні Конституції у цьому питанні, а також існує необхідність прийняття спеціального закону щодо процедур та механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави, який повинен стати гарантією партнерських відносин та співпраці між ними

Ключові слова: громадський контроль, консультації з громадськістю, громадська експертиза, громадські організації

1. Вступ

Ідеали громадянського суспільства стали загальноновизнаним орієнтиром розвитку сучасних цивілізацій, оскільки більшість розвинених держав світу засвідчують своє прихильне ставлення до громадянського суспільства та забезпечують різноманітні умови для його становлення та розвитку. Разом з тим, правовий вимір громадянського суспільства потребує чітких концептуальних підходів до розуміння суті та необхідних умов розвитку такого явища.

Громадянське суспільство є складною системою суспільних відносин, які спрямовані як на мобілізацію і захист представниками суспільства своїх приватних та колективних інтересів у всіх сферах суспільного життя. Разом з тими, така ідея потребує доповнення, оскільки ця сфера суспільних відносин також передбачає рівноправну співпрацю між громадянським суспільством та державою, в результаті чого таке суспільство конструктивно впливає на процеси суспільного та державного розвитку.

Як зазначає Є. Захаров, «громадський контроль – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність про-

голошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод і на повагу до них» [1]. Саме в межах такого визначення явища «громадський контроль» буде здійснено аналіз окремих проблемних аспектів його реалізації.

2. Літературний огляд

Численні наукові публікації про громадянське суспільство і інтерес наукової спільноти до питань формування та розвитку інститутів громадянського суспільства, в першу чергу, викликані тими політичними і економічними процесами, що відбуваються у ХХІ столітті. Цей феномен змушує ще раз звернути увагу на проблему громадського контролю, оскільки лише пошук компромісу між приватним та публічним, свободою та владою, дає змогу таким суспільним утворенням як держава та громадянське суспільство бути найбільш ефективними.