

УДК 659.3(477)

ДОРОГИХ С.О., кандидат юридичних наук, с.н.с., НДІП НАПрН України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2748-1938>.

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ: ДЕЯКІ ПІДСУМКИ

Анотація. Розглядаються деякі аспекти практичної реалізації залучення громадян до законотворчого процесу.

Ключові слова: інформаційна діяльність, парламент, електронний парламент, електронні петиції.

Summary. Some aspects of practical implementation of citizen involvement in the legislative process are considered.

Keyword: information activities, parliament, e-parliament, electronic petitions.

Аннотация. Рассматриваются некоторые аспекты практического привлечения граждан к работе парламента.

Ключевые слова: информационная деятельность, парламент, электронный парламент, электронные петиции.

Постановка проблеми. Розвиток громадянського суспільства вимагає впровадження контролю з боку суспільства за діяльністю влади. Україна намагається вирішити це питання через дотримання принципів відкритості та прозорості діяльності всіх гілок влади. У монографії “Забезпечення принципів відкритості та прозорості в інформаційній діяльності Верховної Ради України” [1] розглядалися теоретичні питання такої діяльності у законодавчій гілці влади. Вважаємо за необхідне розглянути як це реалізовано на практиці й проаналізувати як досягнення, так і виявленні проблеми.

Метою статті є оцінка практичної реалізації процесу залучення громадян до законотворчого процесу.

Виклад основних положень. Співпраця державних органів з громадянським суспільством створює необхідну передумову для створення зворотного зв'язку, без якого неможливе ефективне державне управління.

Дотримання принципів відкритості та прозорості у діяльності законодавчої гілки влади призвело до впровадження на офіційному веб-порталі Верховної Ради України “Особистого кабінету громадянина”.

На сьогодні “Особистий кабінет громадянина” дозволяє надіслати звернення, прийняти участь із обговорення законопроектів, створити електронну петицію та віддати голос за вже існуючу, записатися на відвідання відкритого пленарного засідання Верховної Ради України, а також перейти до порталу відкритих даних та бази даних нормативно-правових актів України.

Як же працюють ці механізми на практиці? Почнемо з процесу обговорення законопроектів.

Метою створення механізму он-лайн обговорення законопроектів було залучення фахівців до кваліфікованого громадського обговорення законопроектів для підвищення їх якості, побудови зворотного зв'язку між громадянами та депутатами, врахування інтересів широких верств населення. Що ми отримали у підсумку? На жаль дуже мало.

Необхідність обговорення громадянами законопроектів була затверджена у “Плані дій з реалізації Декларації відкритості парламенту” [2]. Зокрема у Плані передбачалося внести зміни до Регламенту Верховної Ради України та відповідно забезпечити права громадян України:

- коментувати окремі положення законопроектів та законопроекти в цілому на веб-сайтах комітетів у розділі “Законопроекти, винесені на обговорення”;
- коментувати окремі положення та законопроекти в цілому безпосередньо на їх сторінках (картка законопроекту);
- відслідковувати результат розгляду та врахування їх коментарів та пропозицій.

Крім того, необхідно було доповнити текст порівняльної таблиці “Результати громадського обговорення законопроекту”, підготовленої до опрацювання законопроекту комітетами Верховної Ради України.

З вище перерахованих пунктів було реалізовано тільки можливість коментувати окремі законопроекти в цілому.

Станом на початок березня 2020 року було обговорено за даними веб-сайту Верховної Ради України 25 законопроектів, до яких громадяни могли подавати зауваження та пропозиції та надсилати коментарі. За обсягом обговорення на першому місці був проект Закону про цивільну зброю і боєприпаси за № 1135-1. До нього було подано 61 пропозиція, з яких враховано – 0. Така сама ситуація й з іншими обговореннями законопроектів. За часів останнього складу Верховної Ради процес обговорення законопроектів повністю припинився (останнє обговорення закінчилося у жовтні 2019 року).

Як ми бачимо, жодна з пропозицій не була прийнята, що у подальшому буде демотивувати громадян подавати якісні пропозиції до законопроектів.

На жаль на сьогодні у Регламенті Верховної Ради України не врегульовані як процедура коментування законопроектів громадянами, так і процедура врахування чи розгляду зауважень громадян законотворцями. Це призводить до того, що пропозиції громадян не тільки не обговорюються, а з ними навіть не знайомляться, що значно зменшує мотивування громадян до участі у законотворчій роботі.

Окрім цього, на мотивування громадян до законотворчої діяльності безпосередньо буде впливати чи беруть участь у обговоренні депутати, їх помічники, експерти Верховної Ради та профільних Міністерств. Поки що ми цього не бачимо. Тобто принципи розвитку парламентаризму, які вимагають дотримання стандартів відкритості та прозорості, у тому числі за рахунок спілкування депутатів з громадськістю, залучення як фахового середовища, так і окремих громадян і громадських організацій до обговорення законопроектів на словах підтримуються, а на практиці – не працюють.

На сьогодні обговорення законопроектів практично припинено.

Як можливо змінити ситуацію на краще?

По-перше, це дотримання усіх пунктів Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту.

По-друге, це залучення наукової та фахової спільноти до обговорення законопроектів.

Дещо краще йдуть справи з впровадженням електронних петицій.

28 жовтня 2015 р. Верховною Радою було прийнято Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронних петицій” [3], у якому громадянам надається право подавати електронні петиції, в тому числі до Верховної Ради України. Згідно цього Закону за результатами розгляду електронної петиції народними депутатами України можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Згідно з прийнятим Законом Голова Верховної Ради не пізніше трьох робочих днів після отримання електронної петиції направляє її в комітет, який відповідно до предмета відання визначається головним з підготовки і попереднього розгляду електронної петиції. Головний комітет не пізніше десяти робочих днів після отримання електронної петиції розглядає її на своєму засіданні. На засідання головного комітету запрошується автор (ініціатор) електронної петиції, а в разі необхідності – представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи.

Головний комітет затверджує висновок про результати розгляду питань, що порушуються в електронній петиції, а також у разі необхідності готує проект відповідного акта Верховної Ради. А у разі наявності в електронній петиції клопотання про проведення парламентських слухань, комітет готує відповідний проект постанови Верховної Ради та подає його в порядку, визначеному цим Законом.

Висновок головного комітету та проект акта Верховної Ради, підготовлений головним комітетом, без прийняття рішення про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради обговорюється за процедурою повного обговорення на наступному після дня внесення пленарному засіданні Верховної Ради.

Незважаючи на те, що прийнятий закон має ряд вад, на які цілком слушно вказує Головне юридичне управління Верховної Ради України (приміром, щодо встановлення відповідальності “за зміст електронної петиції”, а також з приводу законодавчого визначення поняття “офіційний веб-сайт”) [4], що вказує на необхідність досконалого опрацювання питання використання механізмів електронної петиції у вітчизняному законодавстві, сам напрям розвитку залучення громадян до законотворчої роботи заслуговує уваги та подальшої розробки.

У подальшому система електронних петицій може бути інтегрована як до електронного документообігу у парламенті, так і до загальної системи “електронного парламенту” як комплексу баз даних, програмного забезпечення та технічних засобів, створених для підтримки всіх стадій законотворчого процесу, забезпечення доступу громадян до публічної інформації та організації спілкування між громадянами, парламентом та депутатами.

На сьогодні вже функціонує веб-портал “Електронні петиції Верховної Ради України”, який розташовано за адресою: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions>.

Станом на кінець січня 2020 року було подано 152 петицій. З них 12 петицій набрали 25000 голосів на свою підтримку. Так ряд петицій отримали підтримку відповідних профільних комітетів. Так, наприклад, петиція “Вони живі, вони все відчувають, у них є душа. Заборонити тестування косметики на тваринах” отримала схвальну реакцію Комітету з питань екологічної політики та природокористування та пропозицію до Міністерства охорони здоров'я внести до 1 лютого 2020 року до Кабінету міністрів України проект технічного регламенту про косметичну продукцію, яка відповідає Регламенту (ЄС) № 1223/2009 Європейського Парламенту та Ради на косметичну продукцію, що розміщується на внутрішньому ринку ЄС. Кабінету Міністрів рекомендується розробити та затвердити план заходів із впровадження технічного регламенту на косметичну продукцію.

Обговорення пропозицій, наданих у петиції “Захист дітей від сексуального насильства” було включено до порядку денного Верховної Ради, а пропозиції, які були сформульовані у петиції “Вимагаємо повернути залізничникам, які безпосередньо здійснюють організацію залізничних перевезень та забезпечують безпеку руху поїздів, право дострокового виходу на пенсію за вислугу років”, профільний комітет рекомендував розглянути й прийняти за основу у відповідному законопроекті.

Не всі петиції, які набрали 25000 голосів на свою підтримку, отримали схвальні відгуки. Рішення деяких питань було переадресовано до Кабінету Міністрів, а у деяких петиціях пропозиції авторів носили яскраво виражений емоційний характер й не могли бути вирішені простим прийняттям певного законопроекту чи взагалі не відповідали законам України та міжнародним договорам, ратифікованим Україною, як, наприклад, петиція “Просимо вжити заходів для припинення пропаганди гомосексуалізму та захисту традиційних сімейних цінностей”.

У чому полягає відмінність механізмів обговорення законопроектів та електронних петицій? Чому один механізм працює, а інший – ні? Відповідь у законодавчо закріпленій процедурі. Якщо процедуру внесення, реєстрації та розгляду електронної петиції прописано у відповідному Законі, то обговорення законопроектів зведено до факультативного написання коментарів, на які просто не зважають у законотворчому процесі.

Що стосується таких опцій як “Портал відкритих даних” та “Законодавство України”, то завдяки спільній роботі Апарату Верховної Ради на Науково-дослідного інституту інформатики і права НАПрН України, будь-який громадянин України, який має доступ до мережі Інтернет, має доступ до безкоштовної повної бази даних нормативно-правових актів України, а завдяки Порталу відкритих даних певні бази даних можна отримати для швидкої машинної обробки та аналізу.

Висновки.

Хоча Україна й має значні досягнення у вирішенні питань дотримання принципів прозорості і доступу до публічної інформації щодо роботи парламенту, але розв’язання питань, пов’язаних із залученням громадськості до законотворчої роботи, існує лише у окремих проектах та потребує подальшого вдосконалення.

І якщо система електронних петицій працює, то, на нашу думку, побудова системи обговорення законопроектів потребує повного переосмислення.

Зазначимо, що повноцінне залучення громадян до законотворчого процесу можливо тільки за умови реального врахування пропозицій громадян у законопроектній роботі та розгляд їх у робочих комітетах. Відповідно потрібна детально розроблена й затверджена у Регламенті Верховної Ради України процедура надання, реєстрації та обговорення пропозицій, наданих громадянами, науковими та громадськими організаціями.

Використана література

1. Дорогих С.О. Відкритість та прозорість в інформаційній діяльності Верховної Ради України: організаційно-правові аспекти: монографія. Київ: Видавничий дім “АртЕк”. 2018. 160 с.
2. Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.02.16 р. № 15. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Зауваження до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції” (реєстр № 2299). – (Головне юридичне управління Верховної Ради України). URL: <http://www.rada.gov.ua>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~