



ISSN 1819-5377 print / ISSN 1993-3509 online

**ЕКОНОМІКА БУДІВНИЦТВА І МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА  
ЭКОНОМИКА СТРОИТЕЛЬСТВА И ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА  
ECONOMICS OF CIVIL ENGINEERING AND MUNICIPAL ECONOMY**

ТОМ 6, НОМЕР 3, 2010 109-117

УДК 351.9+34.07+34.037

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЯКОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

**Л. М. Белкін**

*Закрите акціонерне товариство «Біт»,  
вул. Леніна, 58, м. Краматорськ, Україна, 84301.  
E-mail: Belkinleonid@list.ru*

*Отримана 2 вересня 2010, прийнята 24 вересня 2010.*

**Анотація.** У статті розглядається роль громадянського суспільства в Україні в прийнятті нормативно-правових актів і контролі за їх законністю. Аналізуються законодавчі приписи щодо участі організації громадянського суспільства в реалізації регуляторної діяльності влади. Критично аналізуються механізми реалізації таких приписів та пропонуються шляхи удосконаленні зазначених механізмів. Розглядаються можливості участі організацій громадянського суспільства в судовому контролі за прийняттям актів. Здійснюється порівняння з практикою Ради Європи і США.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, недержавні організації, нормативно-правовий акт.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**Л. М. Белкин**

*Закрытое акционерное общество «Бит»,  
ул. Ленина, 58, г. Краматорск, Украина, 84301.  
E-mail: Belkinleonid@list.ru*

*Получена 2 сентября 2010, принята 24 сентября 2010.*

**Аннотация.** В статье рассматривается роль гражданского общества в Украине в принятии нормативно-правовых актов и контроле за их законностью. Анализируются законодательные предписания относительно участия организаций гражданского общества в реализации регуляторной деятельности власти. Критически анализируются механизмы реализации таких предписаний и предлагаются пути совершенствования указанных механизмов. Рассматриваются возможности участия организаций гражданского общества в судебном контроле за принятием актов. Осуществляется сравнение с практикой Совета Европы и США.

**Ключевые слова:** гражданское общество, неправительственные организации, нормативно-правовой акт.

## ACTUAL PROBLEMS OF A ROLE ENHANCING OF THE CIVIL SOCIETY IN QUALITY OF STANDARD LEGAL ACTS GUARANTEE

L. M. Belkin

*Closed joint-stock company «Bit»,  
58, Lenin's Str., Kramatorsk, Ukraine, 84301.*

*E-mail: Belkinleonid@list.ru*

*Received 2 September 2010, accepted 24 September 2010.*

**Abstract.** In the article the role of the civil society in Ukraine in adapting of standard legal acts and the of over their legality is considered. Legislative instructions concerning participation of the organizations of the civil society in realization of regular activity power activity are analyzed. Mechanisms of realization of such instructions are critically analyzed and perfection ways of the specified mechanisms are offered. Possibilities of participation of the civil society organizations in the judicial control for accepting are considered. Comparison with practice of the Council of Europe and the USA is carried out.

**Keywords:** civil society, nonstate organizations, the standard legal act.

### Вступ

Особливістю механізму державного регулювання економічних процесів в Україні є те, що таке регулювання здійснюється, зокрема, шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Саме таким шляхом унормовані: ліцензійні умови, правила отримання різноманітних дозволів, порядок ведення бухгалтерського обліку, правила складання і подання різноманітної звітності, в тому числі податкової тощо. Однак не є особливою таємницею, що якість таких актів вкрай низька, аж до повної невідповідності законам України [1, 2]. Часто відомства приймають підзаконні акти «під себе», ігноруючи інтереси тих осіб, яким ці акти адресовані. Так, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – ДКЦПФР) прийняла Рішення від 19.12.2006 р. № 1591, яким зобов'язала закриті акціонерні товариства (ЗАТ) подавати звітність в порядку ст. 39 Закону України (далі – ЗУ) «Про цінні папери та фондовий ринок». До речі, це стосується і багатьох суб'єктів будівельної галузі. Але згідно з ч. 1 ст. 39 зазначеного закону, таку звітність зобов'язані подавати тільки емітенти, які здійснили відкрите (публічне) розміщення цінних паперів [1, 3]. ЗАТ таке розміщення не

здійснюють. Отже, прийнявши вказане незаконне рішення, ДКЦПФР поклала на ЗАТ зайвий тягар подачі звітності, не передбаченої законом. Таким чином, проблема контролю за підзаконною нормотворчістю органів державної влади є актуальною.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемним питанням, пов'язаним з підвищенням ролі громадянського суспільства у забезпеченні якості нормативно-правових актів, присвячено значну кількість наукових публікацій, в яких розглядаються умови організацій громадянського суспільства. Зокрема, в роботі Федорової О. [4] акцентується увага на тому факті, що однією з основних передумов у досягненні сталого розвитку є забезпечення участі широких верств населення у процесі прийняття державою управлінських рішень. Разом з тим, навряд чи є підстави сподіватися, що таке питання може бути вирішено за рахунок тільки приватних зусиль окремих громадян. Як повідомляється в тій же роботі [4], обізнаність українських громадян зі своїми правами та свободами є досить низькою. За даними загальнонаціонального опитування половина населення України визнала, що лише частково знала

свої права і свободи, а 14 % взагалі нічого не знали про них. За таких умов важливою є участь інститутів громадянського суспільства у процесах прийняття державою управлінських рішень.

Як зазначається в роботі Кольцової Д. В. [5], розгалужена система організацій громадянського суспільства є необхідною складовою демократії в суспільстві. Саме в демократичній державі такі об'єднання мають необхідні умови для діяльності та розвитку, реальної участі у вирішенні державних і громадських справ. Такі умови виникають завдяки повноцінному партнерству держави та недержавного сектора, і, як наслідок цього, створюються сприятливі умови для розкриття громадського потенціалу й підвищення соціальної активності. Усвідомлення потенціалу та можливостей недержавних організацій, їх включення у соціальні реформи є чинником їх успішної реалізації. Зокрема, до функцій громадських організацій входить проведення моніторингу діяльності органів влади і місцевого самоврядування з метою недопущення неефективного державного управління [5, с. 162–163].

В роботі Якубовського О. П., Бутирської О. [6, с. 176, 180] наголошується на тому, що принцип взаємодії як принцип взаємовідносин державної влади і громадянського суспільства в державному управлінні є одним з найважливіших, оскільки в основі принципу взаємодії державної влади і громадянського суспільства лежить ініціація кращих людських якостей, вироблених у процесі еволюції: співробітництво, розуміння, підтримка, партнерство, котрі визначають усю систему відносин у державі, в тому числі міжособистісних. Інтенсивність взаємодії державної влади і громадянського суспільства дозволяє створювати могутні зворотні зв'язки, здатні коректувати вектор розвитку українського соціуму і створювати точки зняття напруги, що накопичилась у суспільній системі. Тому взаємодія влади громадянського суспільства виникає тільки тоді, коли державне управління функціонує як суспільний інститут.

### Мета статті

Метою статті є дослідження форм і методів участі інститутів громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень на стадії підза-

конного нормотворення, напрямів підвищення ефективності такої участі.

### Виклад основного матеріалу дослідження

Визначення ролі громадянського суспільства в забезпеченні якості нормативно-правових актів стає можливим через призму таких складових як: дієвість принципів законодавчого регулювання «права на участь», ефективність реалізації механізмів «права на участь» та забезпечення судового захисту колективних інтересів.

### Принципи законодавчого регулювання «права на участь»

Участь громадськості в прийнятті нормативних актів органами державної влади є усталеною практикою і усталеною вимогою сучасних демократій Європи і США. Так, згідно Рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи № R(87)16 від 17.09.1987 р. «Стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб» [7, с. 469–487], адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, має прийматися по завершенню так званої процедури участі (у прийнятті рішення), яка включає оприлюднення акту, його обговорення, представництво громадськості в дорадчому органі відповідного органу влади, опрацювання зауважень і їх врахування. При цьому Рекомендації виділяють три категорії осіб, які мають зацікавленість щодо адміністративного акту [7, с. 470]:

- особи, яким адресовано адміністративний акт (перша категорія осіб);
- особи, на індивідуальні права, свободи чи інтереси яких може вплинути адміністративний акт, навіть незважаючи на те, що він їм не адресований (друга категорія осіб);
- особи, які, згідно з національним правом, мають право заявити про певний колективний інтерес, на який може вплинути адміністративний акт (третья категорія осіб).

В Рекомендаціях спеціально зазначається, що ефективна участь осіб третьої категорії забезпечується, коли вони представлені об'єднаннями чи організаціями [7, с. 471].

Зазначена концепція знаходить своє віддзеркалення у законодавстві України. Так, в Концепції сприяння органами виконавчої влади

розвитку громадянського суспільства, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 21.11.2007 р. № 1035-р [8], в якості форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства визначена, зокрема, участь зазначених інститутів у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина.

Базовим Законом, що визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, є ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Згідно зі ст. 5 цього Закону, забезпечення здійснення державної регуляторної політики, зокрема, включає оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. Згідно зі ст. 6 цього Закону, громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають, зокрема, право: подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проєктів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проєктів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю тощо. Згідно ст. 25 Закону, регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо проєкт регуляторного акта не був оприлюднений.

В Законі спеціально підкреслюється, що обов'язок дотримання цієї ж процедури стосується і органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, згідно зі ст. 36 Закону, регуляторний акт не може бути прийнятий або

схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо проєкт регуляторного акта не був оприлюднений.

Згідно зі ст. 22 Закону та прийнятого на його реалізацію п. 4 Положення про апеляційну регуляторну комісію, затвердженого Постановою КМУ від 3.03.2004 р. № 226 [9], до складу комісії входять представники місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, об'єднань громадян та суб'єктів господарювання.

Отже, базовий Закон містить загальні вимоги щодо обов'язкового залучення інститутів громадянського суспільства до процесу підзаконного нормотворення.

Аналогічні принципи зафіксовані і в інших Законах. Так, згідно зі ст. 15 ЗУ «Про організації роботодавців», організації роботодавців та їх об'єднання можуть проводити експертизу проєктів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються прав та інтересів їх членів.

Згідно зі ст. 9 ЗУ «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», творчі спілки мають право, зокрема, брати участь у розробленні нормативно-правових актів щодо діяльності творчих спілок та статусу творчих працівників. В контексті цієї норми слід зазначити, що вона регулює дещо інший пласт проблем, ніж ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про організації роботодавців». Якщо останні охоплюють підзаконну нормотворчість в сфері господарської діяльності, то ЗУ «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» надає певні гарантії щодо участі у нормативному регулюванні в сфері творчої діяльності.

В контексті галузевої спрямованості даного журналу окремо слід зазначити, що згідно зі ст. 16 ЗУ «Про архітектурну діяльність», в Україні діє об'єднання професійних архітекторів – Національна спілка архітекторів України, а також відповідно до законодавства можуть створюватися і діяти інші творчі спілки архітекторів та самоврядні об'єднання у сфері архітектурної діяльності. З іншого боку, згідно зі п. 3 Прикінцевих положень ЗУ «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», Спілка архітекторів України визнана творчою спілкою,

тобто на неї поширені норми та гарантії цього Закону. З іншого боку, ЗУ «Про архітектурну діяльність» надає певні права в галузі архітектурної діяльності і тим суб'єктам, які не беруть безпосередньої участі у створенні об'єктів архітектури. Зокрема, згідно зі ст. 25 цього Закону, громадяни та громадські організації, які не беруть безпосередньої участі у створенні об'єктів архітектури, мають право: одержувати в органах влади інформацію щодо підготовки і прийняття рішень з планування, забудови та реконструкції населених пунктів, окремих територій і конкретних об'єктів архітектури, додержання при цьому вимог законодавства про збереження пам'яток історії та культури, довкілля; брати участь в обговоренні архітектурних рішень проєктів у встановленому порядку; захищати свої інтереси під час проєктування і будівництва нових та експлуатації існуючих об'єктів архітектури відповідно до законодавства.

Отже, Закони України в цілому створюють механізми участі інституцій громадянського суспільства в підзаконному нормотворенні, як це впливає з Рекомендацій № R(87)16.

#### **Ефективність реалізації механізмів «права на участь»**

Згідно з Рекомендаціями № R(87)16, процедура участі виправдовуватиме своє призначення, якщо матиме корисні результати. Адміністративний орган влади повинен взяти до уваги зауваження та аргументи, подані в межах процедури. У цьому контексті в Рекомендаціях зазначається, що обов'язок брати до уваги подані зауваження повинен мати як процедурний (орган влади має оцінити відповідність та суть поданих зауважень і заперечень), так і матеріальний аспект (у подальшому органів влади не слід радикально відхилитися від основної суті проєкту, про яку було повідомлено зацікавлених осіб).

За таких умов необхідно розглянути, як на даний момент реально забезпечуються норми законів щодо «права на участь».

#### **А. Гарантії інформування.**

Основні засади інформування зацікавлених осіб про проєкти регуляторних актів визначені в ст. 13 ЗУ «Про засади державної регулятор-

ної політики у сфері господарської діяльності», відповідно до якої:

- а) план діяльності регуляторного органу з підготовки проєктів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації цього регуляторного органу, а у разі їх відсутності – у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення плану та змін до нього на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет;
- б) повідомлення про оприлюднення проєкту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проєкт регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проєкту, а у разі їх відсутності – у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проєкту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проєкту регуляторного акта в мережі Інтернет.

Отже, необхідно відмітити:

- а) наголос робиться на відомчих засобах масової інформації суб'єктів нормотворення;
- б) не регламентуються строки інформування. За таких умов, потенційно зацікавлені особи можуть і не знати про акт, який реально впливає на їх права: наприклад, юридичні особи, які не є професійними учасниками фондового ринку, не завжди відслідковують відомчі матеріали ДКЦПФР, хоча вони можуть справляти значний вплив на емітентів цінних паперів (як, наприклад, зазначене вище Рішення ДКЦПФР від 19.12.2006 р. № 1591).

З цього приводу, наприклад, в роботі [4, с. 206–207] звертається увага на те, що в США на рівні закону (прийнятого у 1946 р. Акта про адміністративні процедури) закріплено обов'язки адміністрації щодо залучення громадськості до розробки нормативних актів управління. Відповідно до § 553 цього документу, орган управління, який має намір прийняти нормативно-правовий акт, зобов'язаний опублікувати у спеціальному урядовому виданні «Федеральний реєстр» повідомлення про цей намір, подавши

у ньому: інформацію про час, місце та характер відкритих слухань з розробки акта; посилення на орган, під чийм наглядом пропонується цей акт; умови та зміст пропонованого акта або ж опис включених до нього тем і питань. Після публікації такого повідомлення усі зацікавлені особи: асоціації підприємців, громадські та профспілкові організації, а також окремі громадяни, можуть надіслати до суб'єкта нормотворення свої пропозиції та зауваження щодо доцільності та змісту пропонованого акта. Враховуючи сучасні засоби інформування, слід визнати за доцільне створення на сайті Міністерства юстиції України спеціальної сторінки, де б розміщувалася інформація про наміри відносно всіх регуляторних актів органів виконавчої влади. Без такої інформації проект акту не можна вважати оприлюдненим.

Що стосується строків, то відсутність вимог до них дозволяє оприлюднити проект так, що часу на подачу пропозицій вже не буде. Іноді акти формально оприлюднюються як проекти вже після їх фактичного прийняття. Так, рішення ДКЦПФР від 14.08.2009 р. № 948 «Про внесення змін до Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів» було прийнято ДКЦПФР 14.09.2009 р., зареєстровано в Міністерстві юстиції України 7.09.2009 р. за № 837/16853, а оприлюднене на WEB-сайті ДКЦПФР лише 02.09.2009 р. Але незважаючи на відсутність громадського обговорення акт був зареєстрований в Міністерстві юстиції України. Отже, доцільно встановити в Законі не тільки обов'язок оприлюднення проекту регуляторного акту, але і встановити строки такого оприлюднення; порушення цих строків також повинне бути підставою для відмови в реєстрації акту.

Зазначимо, що в наступному вказане рішення від 14.08.2009 р. № 948 було скасоване в судовому порядку Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 30.03.2010 р. № 2а-13190/09/2670 за позовом ЗАТ «Біт». Очевидно, у розробників акту було що приходити від громадськості.

### **Б. Врахування пропозицій**

Обговорення нерідко закінчується тим, що жодна пропозиція реально не враховується. Зокре-

ма, це не важко зробити, коли пропозиції реально спрямовані на покращення акту, захист прав суб'єктів суспільства, але формально їх відхилення не суперечить Законowi. Згідно зі ст. 9 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє. Ця процедура містить надзвичайно широкий розсуд суб'єкту владних повноважень.

За таких умов видається доцільним:

- а) передбачити, що порівняльна таблиця пропозицій (як прийнятих, так і відхилених) повинна супроводжувати акт на всьому шляху подальшого погодження та реєстрації акту, а необгрунтоване відхилення слухних пропозицій могло бути підставою для відмови в такому погодженні та/або реєстрації;
- б) надати право звертатися зі скаргою в апеляційні регуляторні комісії не тільки розробнику акту, але й авторові відхилених пропозицій;
- в) надати право адміністративним судам приймати Постанови про обов'язок внести до нормативно-правового акту необгрунтовано відхилені пропозиції (зараз суди мають право визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині, – ч. 8 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України, тобто, якщо відхилення пропозиції формально не суперечить закону, то зараз відстояти свою відхилену пропозицію в суді практично неможливо).

### **Судовий захист колективних інтересів.**

Згідно з Рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи № REC(2004)20 від 15.12.2004 р. «Щодо судового перегляду адміністративних актів» [7, с. 552–575], всі адміністративні акти підлягають судовому перегляду. При цьому під адміністративними актами розуміються правові

акти – як індивідуальні, так і нормативні – та дії або бездіяльність. Як вказується в Рекомендаціях, можливість звернення за судовим переглядом має надаватися щонайменше фізичним і юридичним особам у зв'язку з адміністративними актами, які прямо впливають на їхні права чи інтереси. Державам-членам **рекомендовано вивчити можливість щодо надання доступу до судового перегляду також об'єднанням громадян чи іншим особам і організаціям, уповноваженим здійснювати захист колективних інтересів або інтересів громади** (виділено Авт.). З огляду на необхідність захисту інтересів колективів чи громад у разі ризику порушення цих інтересів внаслідок адміністративного акту, Рекомендація закликає держави-члени розглянути можливість надання права ініціювати судові провадження відповідним об'єднанням або іншим особам чи організаціям, уповноваженим здійснювати захист таких інтересів. Це стосується адміністративних рішень, які негативно впливають не лише на яку-небудь окрему особу, але також на ту чи іншу громаду. Рішення такого характеру, деякі з яких, наприклад, пов'язані з питаннями довкілля чи прав споживачів, можуть підлягати судовому перегляду, незважаючи на те, що вони не стосуються інтересів певної конкретної особи.

Варто зазначити, що процесуальне законодавство України в цілому не готове задовольнити ці вимоги. Так, згідно з ч. 2 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Отже, для звернення до суду позивач повинен безпосередньо бути суб'єктом спірних правовідносин.

Наприклад, в нормі абзацу 2 пункту 7 Розділу I Положення про порядок складання та надання адміністративних даних щодо діяльності торговців цінними паперами, затвердженого Рішенням ДКЦПФР від 08.06.2004 р. № 279, яке діє у редакції рішення ДКЦПФР від 27.12.2007 р. № 2380, ДКЦПФР зажадала, що відповідна звітність торговців цінними паперами, направлена поштою, направлялася з таким розрахунком, щоб потрапляла в ДКЦПФР до настання строку подачі такої звітності. В той

же час, згідно з ч. 2 ст. 255 Цивільного кодексу України, письмові заяви та повідомлення, здані до установи зв'язку до закінчення останнього дня строку, вважаються такими, що здані своєчасно. Отже, щоб оскаржити явно незаконний акт ДКЦПФР, до суду повинен звернутися будь-який конкретний торговець, а не асоціація торговців, оскільки сама асоціація торговців таких звітів не подає.

Слід зазначити, що з теоретичної точки зору фахівці в галузі адміністративного судочинства усвідомлюють необхідність захисту колективних інтересів. Так, в статті [9, с. 4] Голова Вищого адміністративного суду України О. Пасенюк зазначає, що при здійсненні своїх цивільних прав держава (територіальна громада) зобов'язана утримуватися від дій, які могли б порушити права, в тому числі й публічні, інших осіб. Як власник територіальна громада може, наприклад, продати будівлю, де знаходиться комунальний медичний заклад. Але статті 41 та 49 Конституції України гарантують члену цієї громади право на користування таким медичним закладом та право вимагати, щоб даний заклад не було ліквідовано. Це в цілому правильне твердження ставить слушне запитання: хто саме повинен оспорити такий акт? особа, яка лікується в цьому закладі? чи, можливо, відповідний орган самоорганізації населення (ст. 14 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»)? Але орган як самостійна особа в медичному закладі не лікується і тому порушення її прав, скоріш за все, не буде визнане.

Згідно з ч. 2 ст. 5 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, яка ратифікована ЗУ від 06.07.99 р. № 832-XIV [10], зацікавлена громадськість означає громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі; для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість. Отже, в розумінні цього міжнародного документу зацікавленою не обов'язково буде тільки та особа, яка користується водою із отруєної річки.

В цьому сенсі матеріальне право України надає підстави вважати, що інститути громадянського суспільства є зацікавленими особами завжди, коли порушуються права їх членів. Так, згідно зі ст. 20 ЗУ «Про об'єднання громадян», для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян, зокрема, користуються правом: представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах. Згідно зі ст. 9 ЗУ «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», творчі спілки, зокрема, мають право представляти та захищати права і законні інтереси своїх членів. Згідно зі ст. 15 ЗУ «Про організації роботодавців», організації роботодавців та їх об'єднання мають право в порядку, передбаченому їх статутами, представляти і захищати свої права і законні інтереси, а також права і законні інтереси своїх членів у відносинах з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування у сфері регулювання соціально-трудових та економічних відносин. Разом з тим, практично суди розглядають ці права тільки в межах індивідуального представництва за окремим дорученням, хоча таке представництво можна було б здійснити і на загальних підставах. Отже, удосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, діяльності інститутів громадянського суспільства, повинно бути спрямоване, зокрема, на розширення повноважень інститутів громадянського суспільства в сфері захисту колективних інтересів.

### Висновки

В сучасних умовах в Україні для підвищення ролі недержавних організацій в життєдіяльності країни є обґрунтованим і необхідним підсилити їх роль в підзаконній нормотворчості органів державної влади та місцевого самоврядування. Аналіз свідчить про те, що для вирішення цього питання створена необхідна законодавча база. Разом з тим виглядає доцільним:

- а) підсилити гарантії своєчасного інформування про проекти регуляторних актів;
- б) підсилити гарантії добросовісного врахування пропозицій розробниками цих актів;
- в) забезпечити можливість адміністративного (в апеляційній регуляторній комісії) і судово-

го оскарження необґрунтованого відхилення пропозицій;

- г) забезпечити процесуальні можливості судового захисту недержавними організаціями колективних інтересів.

### Література

1. Белкін Л. М. Делегована правотворчість органів виконавчої влади як фактор правового нігілізму / Л. М. Белкін // Держава і право: de lege praeterita, instante, futura : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (27–28 листопада 2009 року). – Миколаїв : Іліон, 2009 – С. 11–13.
2. Белкін Л. М. Делегована правотворчість органів виконавчої влади як джерело правового нігілізму / Л. М. Белкін // Таврический экономический журнал. – 2009. – № 5–6. – С. 14–16.
3. Белкин Л. М. Раскрытие информации эмитентами. Как это зависит от способа размещения ценных бумаг / Л. М. Белкин, М. Л. Белкин // Акционерный Вестник. Украина. – 2009. – № 9 (13). – С. 34–42.
4. Федорова О. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів державними органами управління / О. Федорова // Право України. – 2010. – № 5. – С. 206–214.
5. Кольцова Д. В. Розвиток громадянського суспільства України / Д. В. Кольцова // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – Т. 5, № 3. – С. 161–166.
6. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії [моногр.] / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – Одеса : ОРІД У НАДУ, 2004. – 196 с.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посіб.] / [За заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І.]. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
8. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035-2007-%F0>.
9. Положення «Про апеляційну регуляторну комісію» [Електронний ресурс] / Постанова КМУ від 3.03.2004 р. № 226. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/ain.cgi?nreg=226-2004-%EF>.
10. Пасенюк О. Юрисдикційна контрреформа – шляхи до регресу / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 3–7.
11. Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_015).



**Белкін Леонід Михайлович** – кандидат технічних наук, голова правління Закритого акціонерного товариства «Біт». Наукові інтереси: механізми забезпечення законності в сфері державного управління.

**Белкин Леонид Михайлович** – кандидат технических наук, председатель правления Закритого акционерного общества «Бит». Научные интересы: механизмы обеспечения законности в сфере государственного управления.

**Belkin Leonid Mihajlovich** – PhD (Eng), Chairman of Board of Closed joint-stock company «Bit». Scientific researches: mechanisms of legality providing in the state management.