

## ГРОМАДСЬКІСТЬ ЯК СУБ'ЄКТ ВПЛИВУ НА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: АРГУМЕНТИ «ЗА» І «ПРОТИ»

*Досліджено аргументи «за» і «проти» щодо віднесення громадськості до суб'єктів впливу на прийняття нормативно-правових актів. Указано, що громадськість повинна бути суб'єктом впливу на прийняття нормативно-правових актів, оскільки це забезпечить дотримання принципів прозорості та відкритості під час ухвалення нормативно-правових актів, а також оптимізує розвиток інститутів громадянського суспільства. Зроблено висновок, що громадськість володіє достатнім рівнем правосвідомості та політико-правової культури, щоб бути суб'єктом впливу на ухвалення нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** *громадськість, суб'єкт, вплив, нормативно-правові акти, органи публічної влади.*

**Постановка проблеми.** Останнім часом у юридичній науці дедалі частіше вчені зважають на необхідність підвищення рівня участі громадськості у прийнятті нормативно-правових актів. Посилення залучення громадськості до прийняття нормативно-правових актів можна простежити також під час модернізації конституційного законодавства. Завдяки інституційному оформленню таких конституційно-правових механізмів забезпечується дотримання принципів прозорості та відкритості під час прийняття нормативно-правових актів, а також оптимізується розвиток інститутів громадянського суспільства.

**Стан дослідження.** Питання про віднесення громадськості до суб'єктів впливу на прийняття нормативно-правових актів у науці конституційного права неоднозначне та дискусійне. Аналіз наукових праць таких учених, як Г. Алмонд, Дж. Міль, Ж.-Ж. Руссо, С. Верба, Б. Барбер, Ю. Хабермас, Дж. Зіммерман, Л. ЛеДюк, Дж. Брайс, Р. Даль, Б. Страшун тощо, дозволяє стверджувати, що у науковому дискурсі з цієї проблематики сформувалися два протилежні підходи щодо віднесення громадськості до суб'єктів впливу на прийняття нормативно-правових актів.

Тому **метою** цієї статті є дослідження аргументів «за» і «проти» щодо віднесення громадськості до суб'єктів впливу на прийняття нормативно-правових актів.

**Виклад основних положень.** Відповідно до першого наукового підходу, громадськість є та повинна бути невід’ємним суб’єктом обговорення і ухвалення нормативно-правових актів. Цей принцип було закладено в основоположних конституційно-правових документах, які дали поштовх для розвитку сучасної демократії. Зокрема, у статті 6 Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 року визначається, що усі громадяни мають право брати участь особисто або через своїх представників у створенні закону, який є виразом загальної волі [1, с. 323]. Відповідно до преамбули чинної Конституції Франції 1958 року, вказана Декларація є її невід’ємною частиною [2, с. 136], а її положення продовжують мати найвищу юридичну силу.

Вагомий вплив на розвиток теорії щодо посилення ролі громадськості у процесі прийняття нормативно-правових актів мала концепція, згодом теорія спільної волі та верховенства закону, французького мислителя Жана-Жака Руссо. Остання була сформована на основі двох теоретичних постулатів. Відповідно до першого постулату, народ, який підкоряється законам, має бути їх творцем. Другим же постулатом було визначено, що мудрий законодавець розпочинає не із прийняття законів, а із вивчення їх придатності в суспільстві [3, с. 237–247]. Вказані сентенції органічно поєднали ідеї народного суверенітету та верховенства закону, а також сформували конституційно-правові основи для подальшого утвердження європейського народовладдя.

З огляду на це закономірний для сучасної демократичної держави принцип, що залучення громадян до управління державними справами не може обмежуватися їх участю у виборах і референдумах як найбільш поширених і конституційованих формах безпосередньої демократії. Умови сьогодення вимагають упровадження інших дієвих конституційно-правових форм, які нададуть громадськості як найбільш активній частині суспільства ефективні важелі впливу на ухвалення нормативно-правових актів. Тому державна політика має ґрунтуватися на участі громадськості як рівноправного і впливового суб’єкта конструктивного діалогу задля досягнення політичного консенсусу і соціальної стабільності в інтересах усього суспільства.

Водночас однією з основних проблем сучасних демократій, наголошується у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 року, є відсторонення громадян від політичних процесів. У цьому контексті, як і в багатьох інших, громадянське суспільство стає важливим елементом демократичного процесу. Воно надає громадянам разом із представниками політичних

партій і альтернативний спосіб доносити різні погляди та забезпечувати різні інтереси у процесі ухвалення рішення [4, с. 80]. Керуючись цим авторитетним твердженням, можна констатувати, що саме громадськість в особі громадських організацій та рухів є тією важливою сукупністю порівняно автономних, авторитетних недержавних структур, яка спроможна становити систему конструктивних противаг і стримувань для органів публічної влади, та за умови належного конституційно-правового забезпечення виступити ефективним посередником у діалозі між громадянином та владою.

В українському суспільстві, наголошується у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році», зростає запит на участь громадян у формуванні змісту державної політики, водночас – на підвищення відповідальності та підзвітності суспільству органів державної влади, посадовців усіх рівнів. З огляду на це у березні 2012 року Главою держави було схвалено Стратегію державної підтримки розвитку громадянського суспільства та першочергові заходи з її реалізації. Сьогодні є необхідність у створенні інституційних і правових механізмів залучення громадянського суспільства до розроблення та реалізації публічної політики. По-перше, в площині інформаційної відкритості державної влади, вчасного інформування про політичні рішення, вичерпних пояснень про наміри. По-друге, доступності й підзвітності органів влади, особливо у тих питаннях, що стосуються безпосередньо громадян. По-третє, подальшого створення правового поля, що забезпечує дієві механізми для участі громадян, інституцій громадянського суспільства у державній політиці. Це забезпечується налагодженням повноцінних каналів політичного діалогу, формування публічної політики на принципах відкритості, прозорості, партнерства, підзвітності тощо. Так, через стійкі та ефективні формати взаємовідносин між громадянським суспільством і державою формується співпричетність і співвідповідальність щодо змін у політичному, соціальному, економічному житті країни [7, с. 129].

Тому наразі виникла нагальна потреба у переведенні наукових теоретичних конструкцій механізмів впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів до нормативно-правової площини. Модернізація Конституції України, зазначається у Доповіді Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу», означає насамперед фіксацію найбільш реально ефективних форм здійснення

«влади народу», що вимагає нових нормативних конструкцій та їх системного відображення в Конституції замість абстрактних положень «громадяни мають право брати участь...». Це створить умови для поєднання права і справедливості під час формування основ громадянського суспільства в Україні та розширюватиме конституційний простір і саморозвиток його інститутів. Не можна залишити без уваги інститут соціального діалогу народу і державної влади у найбільш гострих соціальних проблемах і ввести його у конституційні принципи суспільного ладу як важливу складову суспільного договору щодо внесення змін до Конституції [8].

У контексті цього положення доречно навести думку відомого німецького вченого Ю. Хабермаса, який наголошує, що сучасна модель взаємодії держави і громадян повинна вибудовуватися не за традиційним принципом «суб'єкт-об'єктних відносин», тобто у форматі стосунків «керуючі-керовані», а на засадах комунікативної поведінки, яка ґрунтується на «суб'єкт-суб'єктних відносинах», тобто на принципах визначення рівноправності і «людини суспільної», і «людини приватної», та передбачає застосування «діалогової комунікації» як головної демократичної процедури взаємодії державної влади та вільної громадськості [5, с. 360]. Така думка була визначена однією з ключових у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році», де вказується, що об'єктивною є необхідність дедалі більшого залучення саме громадського сектора до реалізації державної політики. У цьому сенсі відповідальність і державних, і інституцій громадянського суспільства за її реалізацію та відповідність суспільним інтересам поступово мають ставати співмірними [7, с. 130].

Тому на сучасному етапі держава та громадськість мають розглядатися як найбільш важливі суб'єкти політичного та правового життя суспільства, а не як інстанції, які протистоять одна одній. Сьогодні вони є рівновеликими соціальними силами, які активно взаємодіють. За цього інституційне оформлення рівноправного діалогу між владою та громадськістю у царині прийняття нормативно-правових актів додасть гнучкості діям органів публічної влади та сприятиме їх акцентованому орієнтуванню на першочергові потреби суспільства та держави. Як зазначив свого часу один із ідеологів англійського лібералізму Дж. Мілль, у суспільстві, навіть якщо воно за розмірами не перевищує маленьке місто, всі його члени можуть взяти участь лише у найнезначнішій частині громадських справ [9, с. 23].

Схожої думки дотримується професор Університету штату Нью-Йорк Дж. Зіммерман, який зазначає, що ніколи жодна система представницької демократії не зможе повністю відображати дійсні інтереси громадян. Правотворчість представницьких органів може створити уяву про те, що усі проекти нормативно-правових актів належно відпрацьовуються на відповідність їх указаним інтересам до їх прийняття. Однак ілюзія ефективності та якості законодавчої роботи представницьких органів містить загрозу, яка полягає у можливості маніпулювати громадською свідомістю. Якщо ж діяльність правотворця відповідає високим етичним стандартам, то виборцю не доводиться вдаватися до корегуючого впливу механізмів прямої демократії [10, с. 54].

Нині подібні погляди зарубіжних учених дедалі більше сягають за межі наукових парадигм і розпочинають відображатися у міжнародно-правових договорах щодо врегулювання суспільних відносин впливу громадськості в окремих галузях. Так, у преамбулі Конвенції про доступ інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, яка ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV, акцентовано на важливості ролі, що може виконати в справі охорони навколишнього середовища громадськість в особі окремих громадян, неурядових організацій та приватного сектора.

Отже, сучасна демократична модель впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів ґрунтується на принципі відкритого партнерства влади та громадськості, в якому вони є рівноправними суб'єктами відносин. За цього кожен із суб'єктів діалогу володіє певними ресурсами, які підтверджують їх суб'єктність і визначають потенціал участі в ньому. Так, органи влади володіють відповідними ресурсами на ухвалення нормативно-правових актів і забезпечення їх належного застосування та виконання. Громадяни ж у цій системі координат наділені правом делегувати органам влади повноваження щодо підготовки та прийняття нормативно-правових актів і володіють низкою конституційно-правових форм впливу на процес їхнього ухвалення. До цього суб'єктного складу громадськості слід також додати громадські організації та рухи, а також ЗМІ, які мають можливості щодо забезпечення інформаційного обміну між першими двома суб'єктами діалогу, акумулювати і репрезентувати інтереси громадян під час прийняття нормативно-правових актів.

Водночас, як не парадоксально, проблема визначення конституційної правосуб'єктності громадськості та здійснення нею впливу на

ухвалення нормативно-правових актів актуальна не лише для країн так званої «молодої демократії». У провідних країнах західної демократії також відчуваються суттєві електоральні розриви між виборчим корпусом та обраною ним владою. Зокрема, за даними соціологічних опитувань, що наводить професор університету Торонто Л. ЛеДюк, відсоток виборців, які відчувають, що обрана ними влада виявляє схильність до «втрати зв'язків» із електоратом, становить 86% у Німеччині, 85% – у Франції, 84% – у Великобританії, 83% – у Канаді, 78% – у США [12, с. 18].

У зв'язку із цим інституційне оформлення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів дозволяє забезпечити виконання декількох важливих функцій: надати громадянам можливість залучатися до державотворчих процесів на регулярній основі, а не тільки під час виборів і референдумів; створити платформу, за допомогою якої громадяни зможуть захистити свої законні інтереси під час прийняття нормативно-правових актів; робити діяльність органів публічної влади більш прозорою та відкритою, а також наближеною до виборців; сприяти підвищенню якості прийнятих нормативно-правових актів і посилити їх правореалізаційну спроможність; посилити громадський контроль за виконанням нормативно-правових актів органами публічної влади.

Однак не всі науковці прихильно ставляться до наділення конституційною правосуб'єктністю громадськості з метою здійснення нею впливу на прийняття нормативно-правових актів. У зв'язку з цим учені наводять два аргументи «проти». Першим є те, що наявність у громадськості можливостей впливу на ухвалення нормативно-правових актів містить серйозну загрозу правотворчій діяльності представницьких органів публічної влади та може призвести до кризи представницької демократії [10, с. 54]. Другим аргументом «проти» є неспроможність громадськості раціонально оцінювати явища суспільного та політичного життя, які виявляються у нормативно-правових актах, що ухвалюються. Представники цього підходу часто висловлюють сумнів стосовно здатності пересічних громадян розуміти на належному рівні складні питання нормотворчого характеру.

Зокрема, зарубіжний вчений Дж. Брайс вказував, що громадськість має законне право говорити, чого бажає, але вона менше знає, як і в якій формі можна здобути бажане. Іншими словами, громадська думка може визначати кінцеву мету, але вона менш пристосована для визначення вибору і засобів, необхідних для її досягнення [13, с. 43].

Схожої думки дотримувався і У. Фулбрайт, який порівнював роль пересічного громадянина з пасажиром на кораблі. Досвід свідчить, зазначав У. Фулбрайт, що, коли пасажир розпочинають керування, корабель неминуче потрапляє на мілину. Це означає не те, що вони обрали неправильний пункт призначення, або що компетентна людина зробила б кращий вибір, а те, що вони навряд чи досягнуть місця призначення без допомоги капітана. Не слід дозволяти капітанові визначати пункт призначення, але потрібно дати йому можливість вести корабель, не застосовуючи щодо кожного оберту штурвала наш непрофесійний контроль [13, с. 44].

На подібні погляди можна натрапити й серед вітчизняних науковців. Так, С. Верба зазначає, що проблема політичної компетентності порушує низку питань, відповіді на які ще слід шукати, – наскільки компетентні громадяни є теоретиками, що міркують про державні проблеми, і суддями, здатними зробити висновок про них із моральних позицій; наскільки громадяни здатні до соціальної аналітики; чи володіють вони адекватною, неупередженою і точною інформацією, чи знають, як її знайти; чи здатні громадяни використати цю інформацію, щоб зробити висновки про ймовірні наслідки різних дій; чи властиві для громадян такі моральні риси, які є достатніми для ефективного функціонування демократії, зокрема турбота про державні справи і громадський добробут, відкритість і неупередженість до інших за суттю поглядів [3, с. 957–958].

Відповідаючи противникам віднесення громадськості до суб'єктів впливу на прийняття нормативно-правових актів через її некомпетентність, американський вчений Дж. Зіммерман окреслює постановку цього питання під таким кутом зору антидемократичним аргументом, який ґрунтується на переконанні, що лише еліта здатна ухвалювати раціональні рішення [10; с. 51]. Р. Даль у контексті викладеного вказує, що демократія є правлінням народу, і вона може спиратися тільки на твердження, що прості люди зазвичай компетентні управляти собою [14, с. 144]. Крім того, спонукальні мотиви дій у власних інтересах сильніші за спонукальні мотиви дій на користь суспільства, якщо індивід усвідомлює власні інтереси, то природний егоїзм обов'язково підштовхне його до дій, які забезпечать реалізацію цих інтересів.

Застарілість ідеї щодо неспроможності громадськості бути ефективним суб'єктом впливу на прийняття нормативно-правових актів підтверджує і тональність сучасних офіційних доповідей перших осіб

держави. Так, у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» чітко вказується, що громадський сектор є компетентною ланкою між державою і громадянами. Тому в ухваленні рішень, спрямованих на оптимізацію державної політики, мають враховуватися і альтернативні позиції громадських організацій, експертного середовища, профспілок, організацій роботодавців тощо. Насамперед це стосується формування загальнодержавних і місцевих програм розвитку, бюджетного процесу, розроблення стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів. У такий спосіб суспільство матиме важелі впливу на реалізацію державної політики, її коригування, а також здійснення подальшого моніторингу й аудиту системи державного управління [7, с. 129–130].

**Висновки.** Громадськість володіє достатнім рівнем правосвідомості та політико-правової культури, щоб бути суб'єктом впливу на ухвалення нормативно-правових актів. Водночас критичні погляди науковців щодо можливості віднесення громадськості до суб'єктів прийняття нормативно-правових актів, дозволяють констатувати, що здійснення впливу громадськості на ухвалення нормативно-правових актів повинно мати чітке конституційно-правове регламентування, аби не допустити маніпуляцій громадською думкою з боку окремих політичних сил з метою вирішення власних вузькогрупових інтересів.

---

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особ. часть: учебник / под ред. Б. А. Страшуна. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – 1136 с.

2. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 7-е изд. – М.: Wolters Kluwer Russia, 2010. – С. 79–136.

3. Демократія: антологія / уп. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – 1108 с.

4. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2011. – 199 с.

5. Habermas J. Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats / J. Habermas. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992. – 668 s.

6. Манжола П. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4. – С. 13–18.



7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верх. Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.

8. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.president.gov.ua/news/25762.html>.

9. Милль Дж. Ст. Представительное правление. Публицистические очерки / Дж. Ст. Милль; пер. с англ. Р. И. Сементковского. – СПб.: Изд. Ф. Павленкова, 1897. – 168 с.

10. Зиммерман Дж. Прямая демократия в США: опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского госуниверситета. – Серия 11. – Право. – 1991. – № 5. – С. 47–55.

11. Конвенція про доступ інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 1191.

12. ЛеДюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та практиці / Лоуренс ЛеДюк. – Х.: Центр освітніх ініціатив, 2002. – 160 с.

13. Американское общественное мнение и политика / отв. ред. Ю. А. Замошкин. – М.: Наука, 1978. – 294 с.

14. Даль Р. Демократия и её критики; ред. М. В. Ильина / пер. с англ. – М.: РОССПЭН, 2003. – 576 с.

**Нестерович В. Ф. Общественность как субъект влияния на принятие нормативно-правовых актов: аргументы «за» и «против».**

*Исследованы аргументы «за» и «против» относительно отнесения общественности к субъектам влияния на принятие нормативно-правовых актов. Указывается, что общественность должна быть субъектом влияния на принятие нормативно-правовых актов, поскольку это обеспечит соблюдение принципов прозрачности и открытости при принятии нормативно-правовых актов, а также оптимизирует развитие институтов гражданского общества. Сделан вывод, что общественность обладает достаточным уровнем правосознания и политико-правовой культуры, чтобы быть субъектом влияния на принятие нормативно-правовых актов.*

**Ключевые слова:** общественность, субъект, влияние, нормативно-правовые акты, органы публичной власти.

**Nesterovych V. F. Public as an influence on the adoption of regulations: the arguments «for» and «against».**

*In the article explored the arguments «for» and «against» to classify public entities to influence the adoption of legal acts. It is claimed that recent jurisprudence in more and more attention is drawn by scientists on the need to*

increase public participation in the adoption of legal acts. Due to the institutional design of this kind of constitutional and legal mechanisms, provided that the principles of transparency and openness in the adoption of legal acts and optimizes the development of civil society. It is noted that the public should be subject to the impact of the adoption of legal acts. It is concluded that the public has a sufficient level of legal awareness and legal and political culture to be the subject of impact on adoption of legal acts.

It is noted that modern democratic model of public influence on the adoption of legal acts based on the principle of open government and public partnership in which they are equal subjects of relations. For this, each of the subjects of the dialogue has certain resources that confirm their subjectivity and determine potential participation in it. Institutional design of public influence on the adoption of regulations allows for implementation of several important functions: to provide citizens the opportunity to engage in state-building processes on a regular basis, not just during elections and referendums, to create a platform through which citizens can protect their legitimate interests in time of the adoption of legal acts, do activities of public authorities more transparent and open, and close to the voters, enhance the quality of the legal acts and strengthen their right realizable capacity, strengthen public control over the implementation of legal acts by public authorities.

**Key words:** public, subject, influence, regulations, public authorities.

Стаття надійшла 15 листопада 2013 р.

УДК 342+658:005.5

Л. Г. Чистоклетов

## ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

На підставі теоретичних і практичних аспектів адміністративно-правового забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання досліджено практичний досвід Великобританії, Німеччини, Португалії, Франції та країни Північної Європи (Фінляндія, Норвегія, Швеція і Данія) щодо здійснення діяльності служб безпеки недержавної правоохорони, які останнім часом отримують державне завдання у протидії промислового та комерційному шпигунству. Вивчено практику приватного сектора, який за допомогою державних органів спрямовує свою діяльність на захист інформаційної технології військового значення, а також підвищенню режиму таємності.