

10. Кант И. Соч.: В 6 т. Т.2 / И. Кант. – М.: Мысль, 1964. – 511 с.
11. Філософія : навчальний посібник / І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко, І.В. Бойченко, В.П. Розумний та ін.; за ред. І.Ф. Надольного. – К.: Вікар, 1997. – 584 с.
12. Карери Д. порядок и беспорядок в структуре материи. М., 1985. . – С. 13, 159.
13. Шундииков К.В. Синергетический подход в правоведеии. Проблемы методологии и опыт теоретического применения: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 256 с.
14. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Синергетика как новое мироведение: диалог с И. Пригожиным // Вопросы философии. 1992. № 12. – С. 18.
15. Пригожин И., Стенгерс И. Время, хаос, квант / И. Пригожин, И. Стенгерс. – М.: Прогресс, 1994. – С. 94–95.
16. Синергетика: матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Доступно з: <http://www.uk.Wikipedia.org>.

НЕСТЕРОВИЧ В. Ф.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
конституційного та міжнародного права
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка)

УДК 342.572

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄКТА ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

У статті розкрито конституційно-правові засади об'єкта впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Вказано, що об'єктом впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є органи публічної влади, а також посадові та службові особи цих органів.

Ключові слова: конституційно-правові засади, об'єкт, вплив, громадськість, прийняття нормативно-правових актів.

В статье раскрыты конституционно-правовые основы объекта влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов. Указано, что объектом воздействия общественности на принятие нормативно-правовых актов являются органы публичной власти, а также должностные и служебные лица этих органов.

Ключевые слова: конституционно-правовые основы, объект, влияние, общественность, принятие нормативно-правовых актов.

This article deals with the constitutional and legal principles of object public influence of adoption of legal acts. Specified that the object of public influence on the adoption of legal acts are public authorities as well as officials and officers of these bodies.

Key words: constitutional and legal principles, object, influence, public, adoption of legal acts.

Вступ. Конституційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів цілком закономірно не можна усесторонньо та точно охарактеризувати без всебічного дослідження невід'ємного структурного елемента у цій системі суспільних відносин – об'єкта такого впливу. У вітчизняній науці конституційного права, попри збільшення уваги науковців до проблематики впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, питання об'єкта такого впливу все ж таки залишається поки що мало дослідженим.

Постановка завдання. Тому метою цієї статті є розкриття конституційно-правових засад об'єкта впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. У цьому автору допомогли роботи таких вчених: А. Євгенєвої, Ю. Шкарлата, А. Любимова, Н. Гнатуш, В. Погорілка, В. Федоренка, Е. Шмідт-Ассманна, В. Шаповала, акти чинного законодавства та їх проекти, а також різного роду аналітичні доповіді.

Результати дослідження. Щодо розуміння об'єкта впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, у науці конституційного права слід виділити два підходи. Відповідно до першого підходу об'єктом впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є органи публічної влади, а також посадові та службові особи цих органів, на які здійснюється такий вплив [1, с. 65]. Згідно другого



підходу об'єктом впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є діяльність певного кола органів держави, а не самі органи як організовані управлінські одиниці [2, с. 19]. До речі, останній підхід щодо визначення об'єкта впливу громадськості знайшов своє відображення у проекті Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» («Про лобіювання»), який був схвалений Кабінетом Міністрів України у грудні 2009 року. Відповідно до цього проекту об'єктом впливу громадськості є нормопроектна діяльність чітко визначених органів державної влади, а також їх посадових осіб [3].

На наш погляд, більш обґрунтованим є перший підхід, за якого об'єктом впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є органи публічної влади, а також посадові та службові особи цих органів, на які здійснюється такий вплив. При цьому ми виходимо з того, що термін «об'єкт», згідно Великого тлумачного словника української мови, – це явище, предмет, особа, що на них спрямовано певну діяльність, увагу тощо [4, с. 635]. Якщо взяти, з одного боку, категорії «органи публічної влади», «їх посадові особи» та «діяльність цих органів та їх посадових осіб» – з іншого, то, поза сумнівом, категорія «орган публічної влади» є первинною, а «діяльність органів публічної влади» – вторинною, оскільки без органу та його посадових осіб не буде і діяльності. Крім того, вплив громадськості не завжди збігається з діяльністю, у даному разі – яка направлена на прийняття нормативно-правових актів, а досить часто передує їй. Тобто спочатку маємо вплив, а потім результат цього впливу, який втілюється або не втілюється у діяльності органів публічної влади, а також їх посадових і службових осіб з прийняття нормативно-правових актів.

Дискусійним та неоднозначним серед науковців також є питання, які саме органи публічної влади слід відносити до об'єкта впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. У зв'язку з цим на основі аналізу наукових джерел та конституційно-правового досвіду регулювання даної сфери суспільних відносин пропонуємо виділити дві моделі щодо визначення органів публічної влади, а також посадових і службових осіб цих органів, які є об'єктом впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Такими моделями є:

1. Монооб'єктна модель – вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів здійснюється лише щодо одного органу публічної влади – парламенту та його структурних підрозділів, посадових і службових осіб. Ця модель є історично першою, за що її інколи у зарубіжних наукових джерелах називають класичною чи традиційною [5, с. 166]. Наразі монооб'єктна модель впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів на законодавчому рівні використовується лише при регулюванні окремих видів впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, зокрема лобіюванні, і то має місце лише у Литві [6].

Стосовно наукових джерел, то монооб'єктну модель впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів можна також простежити у деяких працях вітчизняних науковців. Зокрема, виокремлення об'єктом впливу лише парламенту та його структурних підрозділів здійснюється вітчизняними дослідниками А. Євгенською та Ю. Шкарлатом в інформаційно-аналітичному дослідженні «Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі» [7, с. 3-5]. Схожий підхід до розуміння об'єкта впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів використовується й у виданні «Законотворчість: Участь громадськості у законодавчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу», яка підготовлена експертами Програми сприяння Парламенту II [8, с. 10-11].

Водночас, на нашу думку, з огляду на сучасну динаміку розвитку конституційно-правової взаємодії громадськості та органів публічної влади, монооб'єктна модель впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є завужкою та не відображає тенденцій сьогодення. Наразі вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів як де-факто, так і де-юре вже давно набув поліоб'єктної форми. Об'єктом впливу громадськості, окрім парламенту, його структурних підрозділів, посадових і службових осіб, також виступають Глава держави та його Адміністрація, органи виконавчої влади усіх рівнів, органи влади автономії, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів. Вони не менше, а в деяких випадках і більше, особливо Уряд та місцеві органи публічної влади, піддані впливу громадськості.

2. Поліоб'єктна модель – вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів здійснюється щодо низки органів публічної влади, а також посадових і службових осіб цих органів. Здебільшого це парламент, Глава держави, якщо він не входить до жодної з гілок влади, органи виконавчої влади, органи влади автономії, органи місцевого самоврядування та посадові і службові особи цих органів. Поліоб'єктна модель впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів ґрунтується, передусім, на конституційному принципі розподілу державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову.

Свого часу в Рішенні Верховного Суду США, прийнятому у липні 1974 року у справі *United States vs. Richard Nixon*, суд висловив таке бачення принципу поділу влади: «Конституція не лише розосередила владу для кращого забезпечення свободи, але вона також передбачає, щоб на практиці розосереджена влада була об'єднана в ціле для ефективного управління. Конституція приписує, щоб гілки влади були водночас відокремлені одна від одної і взаємозалежні, були автономними і взаємодіючими одна з одною» [9, с. 381]. Тому цілком закономірно, що поліоб'єктна модель впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів на сьогодні є домінуючою серед науковців, які досліджують питання взаємодії громадськості та



органів публічної влади, а також найбільш поширеною у зарубіжному досвіді конституційно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин.

Зважаючи на провідну роль парламенту у системі органів публічної влади, вбачаємо за доцільне розпочати розкриття поліоб'єктного характеру впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів саме з законодавчого органу. Унікальність парламенту як конституційно-правового інституту полягає у формуванні владної волі народу на основі представництва структурованих інтересів різних соціальних груп на загальнонаціональному рівні та на основі цього здійснення посередництва між суспільством та органами виконавчої влади. З поглибленням демократичних перетворень стає дедалі очевиднішим, що громадськість має бути затребуваною не лише під час проведення виборів парламентарів, а також під час постійного діалогу з парламентом, зокрема у частині прийняття законів та інших нормативно-правових актів.

Парламенти, відповідно до Порівняльного аналізу «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який був опублікований Міжпарламентським Союзом спільно з Програмою розвитку ООН у квітні 2012 року, є важливим інструментом взаємодії між громадянами та владою. Законодавчий орган ніколи не був більш життєво необхідним, ніж сьогодні та залишається єдиним органом, який призначений конкретно для того, щоб консолідувати та формулювати інтереси всієї нації. Стратегічні ролі, такі, як прийняття і скасування законів, а також контроль за виконавчою гілкою влади, можуть виконувати тільки парламенти. Головний виклик, з яким стикаються парламенти у всьому світі, – це необхідність поступової еволюції, забезпечення стратегічних і ефективних відповідей на зміни у вимогах громадськості до представництва її інтересів [10, с. 4].

Співформальна участь громадськості, слушно звертає увагу німецький вчений Е. Шмідт-Ассманн, може суттєво покращити предметно-змістову демократичну легітимізацію тією мірою, якою вона збагачує зсередини відкриті програми рішень, створені парламентом. У відповідно організованій формі співформальна участь громадян може також стати елементом його інституційної легітимізації, особливо у частині взаємодії репрезентативно оформлених інтересів з законодавчим органом [11, с. 123].

Тому цілком закономірно, що постійно зростають очікування громадян від співпраці з парламентами, зокрема у частині прийняття ними законів та інших нормативно-правових актів. На сьогодні, вказується у вище зазначеному Порівняльному аналізі Міжпарламентського Союзу та Програми розвитку ООН, тенденції очікувань громадян є такими: отримання більшого обсягу інформації про парламентську діяльність та про те, як на неї впливати, більша підзвітність парламентів та їх здатність реагувати на суспільні запити, отримання послуг відповідно до потреб громадян. Наразі громадський тиск на парламенти є більшим, ніж будь-коли раніше [10, с. 4]. Разом з тим, з огляду на вітчизняну конституційну практику, вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів Верховної Ради України не є наразі поширеним та має здебільшого обмежений, безсистемний, епізодичний та вузько груповий характер.

Визначення на конституційному рівні Глави держави у більшості демократичних країн як гаранта державного суверенітету, єдності народу та територіальної цілісності, додержання конституції та законів, прав і свобод людини та громадянина відводить цьому органу публічної влади особливо роль у механізмі здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. У системі органів публічної влади Глава держави є тим конституційно-правовим інститутом, який у різній мірі, залежно від форми державного правління, взаємодіє з законодавчою та виконавчою гілками влади під час прийняття нормативно-правових актів, виконуючи при цьому інтегруючу та арбітражну функції.

У президентських та президентсько-парламентських республіках Глава держави отримує свій мандат від виборчого корпусу та наділений досить широкими конституційними повноваженнями. Тому очікування громадськості щодо можливості здійснення впливу на Главу держави під час прийняття нормативно-правових актів є доволі високими. Зменшення владних повноважень Глави держави у парламентсько-президентських республіках відповідно веде до зменшення впливу з боку громадськості. І нарешті, у парламентських формах державного правління відсторонення виборчого корпусу від набуття повноважень Главою держави та його номінальна роль у процесі прийняття нормативно-правових актів, відводить йому другорядну, а інколи символічну роль у механізмі здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Стосовно Президента України, то згідно чинної Конституції України він має доволі широкі повноваження у регулюванні суспільних відносин в Україні, особливо після ухвалення Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України [12]. Ця обставина поза сумнівом повинна спонукати, з одного боку, громадськість до здійснення більш активного впливу на прийняття Президентом України нормативно-правових актів, а з іншого боку, – у чинному законодавстві України слід передбачити чіткі, прозорі та дієві механізми впливу громадськості з метою посилення її ролі у цій сфері та недопущення відповідних зловживань і порушень, які інколи мають місце у вітчизняній конституційній практиці.

Важливе місце у системі об'єктів впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів займають органи виконавчої влади. Закономірністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку країн світу є концентрація найголовніших повноважень в органах виконавчої влади. Це явище є загально визна-



ним, і більшість учених трактує його як об'єктивний результат еволюції державності [13, с. 179]. За цього, існування державної інституції для формування запитів громадян, вказується у порівняльному аналізі «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», який був проведений Міжпарламентським Союзом та Програмою розвитку ООН у квітні 2012 року, є передумовою легітимності уряду. Всесвітнє опитування громадської думки у 2008 році виявило, що 85% людей вважає, що «воля народу має бути основою для повноважень уряду» [10, с. 4].

У зв'язку з цим сучасні конституційно-правові трансформації вимагають вжиття додаткових заходів, які спрямовані на запровадження більш ефективних форм взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю у частині прийняття нормативно-правових актів. Проведення консультацій з громадськістю, вказується у Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [14].

Загалом однією із сучасних тенденцій у розвитку європейської демократії є збільшення ролі органів виконавчої влади у системі впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, що можна пояснити чотирма чинниками. По-перше, Уряд фактично у всіх демократичних країнах є суб'єктом права законодавчої ініціативи, причому, як правило, найбільш активним. По-друге, побудовою взаємодії законодавчого органу й Уряду за принципами «раціоналізованого парламентаризму», згідно якої ключова роль у формуванні Уряду належить коаліції депутатських фракцій або політичній партії, яка перемогла на парламентських виборах, що спричиняє «зворотній ефект впливу». По-третє, в регіональних органах виконавчої влади зосереджені значні важелі впливу на територію даної федеральної чи адміністративної одиниці, у тому числі й на органи судової влади. По-четверте, до сфери компетенції органів виконавчої влади входять соціально-економічні питання, які здебільшого вимагають оперативного та невідкладного вирішення.

Чільне місце серед органів публічної влади, які є об'єктами впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, належить органам місцевого самоврядування. Особливість цих органів полягає у тому, що органи місцевого самоврядування покликані у конституційний спосіб узгоджувати розбіжності на місцях інтересів держави та інтересів конкретної громади. Крім того, розглядаючи органи місцевого самоврядування як об'єкти впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, слід зазначити, що саме вони є найбільш наближеними до громадян рівнем здійснення публічної влади. Тому як система конституційно-правових механізмів вирішення проблем місцевого та регіонального значення, ця сфера суспільних відносин передбачає максимально ефективне використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців.

На сьогодні місцеве самоврядування у більшості європейських держав швидко та якісно розвивається, відбувається пошук нових форм взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. Сприяння місцевому розвитку здійснюється, у першу чергу, за рахунок створення належних конституційно-правових та інституційних умов для участі членів територіальних громад в управлінні місцевими справами. У зв'язку з цим в умовах розпочатого процесу реформування місцевого самоврядування в Україні вбачаємо практичну необхідність врахування позитивного європейського досвіду щодо підвищення ефективності у нашій державі існуючої системи організаційно-правового забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості.

В Україні, попри оптимізацію національного законодавства у частині підвищення ролі громадськості під час прийняття нормативно-правових актів, на місцевому рівні поки що зберігається тенденція до несистемної та епізодичної взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування. Звичайно, як і будь-який процес, що значною мірою залежить від суспільних чинників, запровадження конституційно-правових механізмів, які надають громадськості можливості здійснювати вплив на прийняття нормативно-правових актів на рівні місцевого самоврядування, наштовхується на численні бар'єри та перешкоди системного характеру.

При визначенні об'єкта впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів вбачаємо за доцільне застосувати також метод заборони з метою обмеження конституційної правосуб'єктності громадськості щодо здійснення впливу на окремі органи публічної влади для недопущення виникнення конфлікту інтересів та упередження конституційно-правового делікту. Мова йде, передусім, про органи судової влади України, оскільки, відповідно до основних конституційних положень національного права, здійснення будь-якого впливу на суддів, що виходить за межі норм процесуального права, є протизаконним. Функція правосуддя є виключною компетенцією судових органів, які у своїй діяльності незалежні та захищені від будь-яких тисків. Достатньо навести статтю 126 Конституції України, яка містить імператив про заборону впливу на суддів у будь-який спосіб [15] та статтю 376 Кримінального кодексу України, яка передбачає кримінальну відповідальність за даного роду діяння [16].

Окрім судової влади, до органів державної влади України, на які категорично забороняється здійснюва-



ти вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів, на наше переконання, також слід віднести правоохоронні, контрольно-наглядові органи та Збройні сили України. Легітимізація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у цих органах державної влади може поставити під сумнів здійснення ними неупередженого та об'єктивного контролю за точним і неухильним дотриманням законів, забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод громадян, застосування заходів примусового характеру до правопорушників та обороноздатність Української держави.

Висновки. Таким чином, об'єктом впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є органи публічної влади, а також посадові та службові особи цих органів. Здебільшого це парламент, Глава держави, якщо він не входить до жодної з гілок влади, органи виконавчої влади, органи влади автономії, органи місцевого самоврядування та посадові і службові особи цих органів. До органів державної влади України, на які категорично забороняється здійснювати вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів, слід віднести судові, правоохоронні, контрольно-наглядові органи та Збройні сили України.

Список використаних джерел:

1. Любимов А.П. Проблемы правового формирования лоббизма // Государство и право. – 1999. – № 7. – 208 с.
2. Гнатуш Н. Легальність лобіювання: українські реалії і світовий досвід / Н. Гнатуш // Молодіжне лобіювання. – К.: «Молодіжна альтернатива», 2002. – С. 17-24.
3. Проект Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» («про лобіювання») // Юстиніан. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3326>
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. Ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
5. Turner H.A. Politics in the United States. Reading in Political Parties and Pressure Groups. – New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1955. –
6. Lobistinės veiklos įstatymas 2000 m. birželio 27 d. Nr. VIII-1749 // Юin., 2003, Nr. 35-1461.
7. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі: Інформаційно-аналітичне дослідження / Свєньєва А.М., Шкарлат Ю.Г., Програма сприяння Парламенту України. – К.: Вид-во «Заповіт», 2008. – 98 с.
8. Законотворчість: Участь громадськості у законотворчому процесі. Основні аспекти законодавчого процесу / Базілевич Д.С., Валентайн Е., Вінокуров І.М., Гаращенко М.В., Жугай Н.С., Крижанівський В.П., Нечипоренко Л.О., Рахімкулов Е.Р., Руденко М.О., Суслєва О.І., Фулей Т.І., Чередніченко С.Г. – К.: [ФОРМ Москаленко О. М.], 2013. – 232 с.
9. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. – 4-е вид., перероб. і доопр., передмова проф. В.В. Коваленка. – К.: Видавництво Ліра-К, 2012. – 576 с.
10. Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation / Lead author Greg Power, Assistant to the lead author Rebecca A. Shoot, Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme. – Denmark, 2012. – 115 p.
11. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн, [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов], відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероб. та допов.]. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про дотримання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Спеціальний випуск. – Ст. 2597.
13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / В.М. Шаповал. – К.: АртЕк, 1997. – 264 с.
14. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
15. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

