

6. Конституція Української Гетьманської Держави ; передм. С. Головатий ; перекл. М. Трофимчук, О. Купрівич, М. Дольницька. – Львів, К.: Право, 1997. – 160 с.
7. Платон. Государство / Платон / Пер. с древнегреч. А. Н. Егунова. Вступ. стат. Е. Н. Трубецкого ; Коммент. В. Ф. Асмуса. – М.: Академический проект, 2015. – 398 с.
8. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: [підруч.] / Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.; За заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 4-вид., перероб. і доопр. – К.: Ліра-К, 2012. – С. 576.
9. Пономарьов С. М. Механізм реалізації конституційного права на об'єднання в громадські організації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / С. М. Пономарьов. – К., 2014. – 207 с.
10. Про Конституційну комісію: Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 19. – Ст. 514.
11. Федоренко В. Л. Конституція гетьмана Пилипа Орлика 1710 року: 300 років досвіду українського конституціоналізму / В. Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3. – С. 6–11.

УДК 342.572(477)

**В.Ф. Нестерович**

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ**

У статті розкривається конституційно-правове забезпечення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні. Указується, що налагодження рівноправного діалогу між владою та громадськістю можливе лише за умови створення належних конституційно-правових засад, які забезпечать ефективний механізм реалізації форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Ключові слова: *конституційно-правове забезпечення, вплив, громадськість, прийняття нормативно-правових актів.*

В статье раскрывается конституционно-правовое обеспечение влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов в Украине. Указывается, что налаживание равноправного диалога между властью и общественностью возможно лишь при условии создания надлежащих конституционно-правовых основ, которые обеспечат эффективный механизм реализации форм влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: *конституционно-правовое обеспечение, влияние, общественность, принятие нормативно-правовых актов.*

The article deals with the constitutional and legal framework for public influence on the adoption of legal acts in Ukraine. It is claimed that establishing equal dialogue between government and civil society is possible only if the creation of

appropriate constitutional and legal framework that will provide an effective mechanism for implementing forms of public influence on the adoption of legal acts.

Key words: *constitutional and legal support, influence, public, adoption, legal acts.*

Здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, що має конструктивний характер, можливе лише за умови налагодження рівноправного діалогу між органами публічної влади та громадськістю. При цьому вкрай необхідним є створення, а не лише декларування, належних конституційно-правових умов, що забезпечать ефективний механізм реалізації форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Передумови забезпечення сприятливих умов, вказується у Кодексі кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 року включають такі принципи: верховенство права, дотримання основних демократичних принципів, політична воля, сприятливе законодавство, чіткі процедури, довгострокова підтримка та ресурси для розвитку громадянського суспільства спільний простір для діалогу і співпраці<sup>1</sup>.

Попри неабияку актуальність та нагальність порушеної проблеми, вона, на жаль, так і не отримала достатньої наукової розробки у вітчизняній науці конституційного права. Тому метою цієї статті є дослідження конституційно-правового забезпечення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. У цьому авторіві надали допомогу роботи таких учених, як Ю. Барабаша, Р. Девідсона, В. Олесцека, О. Длугопольського, В. Ейтона, О. Скрипнюка, П. Файндлі, В. Федоренка тощо.

Для сучасної демократії створення належних конституційно-правових умов для здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є важливою передумовою побудови конструктивних відносин між громадськістю та органами публічної влади, які ґрунтуються на взаємній довірі й порозумінні під час прийняття нормативно-правових актів. Не менш важливим, у контексті вищевикладеного, є розвиток активної та ініціативної громадськості, яка здатна репрезентувати й відстоювати свої інтереси та ефективно брати участь у прийнятті нормативно-правових актів. Підвищення рівня відкритості процесу прийняття нормативно-правових актів знижує недовіру до діяльності органів публічної влади, стимулює представництво та захист інтересів громадськості в цьому процесі, формує тенденції її інтеграції до нормопроектної діяльності органів публічної влади. Одночасно, що вкрай важливо, така відкритість переконує суб'єктів громадської активності в можливості позитивних змін і тим самим додатково стимулює їх активність.

<sup>1</sup> Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під редакцією Толкованова В.В. – К. : Крамар, 2011. – С. 83.

Слушною щодо цього є думка, що держава і громадянське суспільство в рамках демократичного устрою зацікавлені в діалозі та партнерстві, підвищенні ефективності взаємодії. На сьогодні одним із основних напрямів політики української влади є розвиток і залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації державного курсу, адже успіх реформ неможливий без громадської консолідації та широкої суспільної підтримки. Шлях до цього пролягає через подальше зростання відкритості публічної політики і державного управління для безпосередньої участі в них громадян і громадських об'єднань<sup>1</sup>.

Врегулювання правових основ забезпечення впливу громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів та порядку провадження лобістської діяльності, зазначається у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів”, дасть змогу оптимізувати діалог між суспільством і державою, забезпечити врахування під час прийняття нормативно-правових актів інтересів громадян, інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; забезпечити рівні права громадян, інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання щодо впливу на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів; посилити прозорість та ефективність діяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб, активізувати взаємодію зазначених органів з громадянами, інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання; мінімізувати кількість правопорушень, які мають ознаки корупції, корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності шляхом запровадження комплексного механізму здійснення контролю за провадженням лобістської діяльності<sup>2</sup>.

У зв'язку з цим, при конституційно-правовому врегулюванні форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, на наш погляд, не достатньо лише їх визначити та перерахувати в актах чинного законодавства. Не менш важливим питанням є визначення умов та гарантій, що забезпечать ефективне здійснення громадськістю впливу на прийняття нормативно-правових актів через встановлені форми. На підставі цього, пропонуємо звернути увагу на положення статті 6 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рі-

<sup>1</sup> Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К. : НІСД, 2012. - С. 8.

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р // Урядовий кур'єр. - 2009. - № 84. - С. 5.

пшень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, яка ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV. У цій статті вказується, що процедури участі громадськості передбачають помірковані терміни для різних етапів, що забезпечують достатній час для інформування громадськості й підготовки та ефективної участі громадськості у процесі прийняття рішень. Крім того, Конвенція гарантує, що участь громадськості повинна забезпечуватися вже на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою<sup>1</sup>.

Вимогу про участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів, зазначається у Практиці Комітету з дотримання Оргуської конвенції, слід розглядати в першу чергу в контексті концепції багатоетапного прийняття рішень, коли на кожному етапі розглядаються певні варіанти, вибір яких відбувається за участю громадськості, а кожен наступний етап стосується тільки питань у межах варіанту, обраного на попередньому етапі. Таким чином, беручи до уваги особливості конкретної країни і предмет рішень, кожна країна володіє певною свободою визначати, які групи питань і альтернатив розглядати на кожному конкретному етапі прийняття рішення. Такі етапи можуть включати різні подальші стратегічні рішення відповідно до статті 7 Конвенції (політика, плани, програми) і різні індивідуальні рішення відповідно до статті 6 Конвенції, що визначають головні параметри та місце розташування діяльності, технічні характеристики, і, в кінцевому рахунку, технологічні деталі, що мають відношення до певних екологічних стандартів. На кожному такому етапі, де необхідна участь громадськості, вона забезпечується на ранній стадії, коли відкриті всі можливості та участь громадськості може бути ефективною<sup>2</sup>.

Зокрема, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів може здійснюватися у формі консультацій з громадськістю, які проводяться для залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Консультації з громадськістю, відповідно до вище зазначеної Постанови

<sup>1</sup> Конвенція про доступ до 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.

<sup>2</sup> Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008) / A. Andruskevych, T. Alge, C. Clemens (eds). - Lviv: RACSE, 2008. - P. 27.

Кабінету Міністрів України, проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій із громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі<sup>1</sup>.

Належний рівень реалізації громадськістю форм впливу на прийняття нормативно-правових актів у великій мірі залежить насамперед від поінформованості громадськості про заходи, пов'язані з прийняттям нормативно-правових актів. Крім того, здійснення впливу на прийняття нормативно-правових актів є досить складним видом діяльності, який потребує наявності спеціальних, насамперед юридичних знань. Недарма серед науково-експертного товариства усталеним є розуміння того, що правила нормотворчої процедури диктують стратегію впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у цілому<sup>2</sup>. Це з одного боку змушує громадськість та її представників узгоджувати свої дії з конкретними стадіями нормопроектної діяльності, які передбачені Конституцією та регламентними актами. З іншого боку, наголошує американський учений Р. Лорч, для більш ефективного здійснення впливу на прийняття нормативно-правових актів, представники громадськості можуть використовувати на власну користь чи навіть маніпулювати регламентними процедурами, які визначені чинним законодавством<sup>3</sup>.

Тому конституційно-правове регулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів повинно здійснюватися з урахуванням впровадження таких важливих принципів, як чіткість та зрозумілість процесу прийняття нормативно-правових актів; прозорість та відкритість цього процесу; простота й зручність для громадськості брати участь у процесі прийняття нормативно-правових актів; своєчасне інформування про механізми, які надають можливості громадськості здійснювати вплив на прийняття нормативно-правових актів. Для цього, в окремих випадках чи з певних питань необхідно у чинному законодавстві України передбачити порядок прийняття нормативно-правових актів за обов'язковою участю у цьому процесі громадськості. Лише з практичним втіленням вказаних принципів механізми участі можуть забезпечити

<sup>1</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

<sup>2</sup> Wolpe B.C., Levine B.J. Lobbying Congress: How the System Works. – Second Edition. – Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996. – P. 36.

<sup>3</sup> Lorch R.S. Democratic Process and Administrative Law. – Detroit: Wayne State University Press, 1969. – P. 20-21.

ти реальний вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів органами публічної влади.

У цілому конституційно-правове забезпечення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні було здійснено в низці підзаконних правових актів:

1) Актах Президента України: Указі Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 "Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні"<sup>1</sup>, Указі Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 "Про Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства"<sup>2</sup>, Указі Президента України від 25 червня 2013 р. № 342/2013 "Про План заходів щодо реалізації у 2013 р. Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні"<sup>3</sup>;

2) Актах Кабінету Міністрів України: Постанові Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 "Про порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади"<sup>4</sup>, Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"<sup>5</sup>, Постанові Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 "Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні"<sup>6</sup>, Постанові Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771 "Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля"<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 // Офіційний вісник Президента України. - 2012. - № 4. - Ст. 114.

<sup>2</sup> Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства: затверджено Указом Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 // Офіційний вісник Президента України. - 2012. - № 4. - Ст. 114.

<sup>3</sup> Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 342/2013 // Офіційний вісник Президента України. - 2013. - № 17. - Ст. 548.

<sup>4</sup> Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. - 2008. - № 86. - Ст. 100.

<sup>5</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. - 2010. - № 84. - Ст. 2945.

<sup>6</sup> Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 // Офіційний вісник Президента України. - 2012. - № 4. - Ст. 114.

<sup>7</sup> Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771 // Офіційний вісник України. - 2011. - № 55. - Ст. 2210.

Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р “Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів”<sup>1</sup>;

3) Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля”<sup>2</sup>.

Не менш важливим питанням у конституційно-правовому забезпеченні впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні є інституційна підтримка принципів прозорості та відкритості нормопроектної діяльності, зокрема через створення спеціальних підрозділів у складі органів публічної влади, головним завданням яких є реальне, а не формальне сприяння громадськості брати участь у діяльності цих органів під час прийняття ними нормативно-правових актів. Звернення до конституційно-правового досвіду більшості європейських країн, де в складі органів публічної влади створено відповідні спеціальні підрозділи зі сприяння залучення громадськості до процесу прийняття нормативно-правових актів, свідчить про позитивну практику їх функціонування.

Наприклад, в Угорщині у складі Парламенту створено Громадське управління, котре виконує низку функцій, які значно посилюють можливості громадськості здійснювати вплив на прийняття законів та інших нормативно-правових актів Угорським парламентом. Такими функціями є: інформування громадськості про всі заходи, які проводяться Парламентом, комітетами та іншими його внутрішніми органами; ведення обліку акредитованих при Парламенті громадських організацій; розсилання акредитованим громадським організаціям інформації про плани обговорення законопроектів; опрацювання запитів громадських організацій; координування та організація участі громадських організацій у засіданнях різних комітетів і комісій. Наприклад, якщо громадська організація хоче отримувати інформацію про плани розгляду законопроектів, пов'язаних з екологією, вона може підписатися на таку розсилку<sup>3</sup>.

Таким чином, здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів можливе лише за умови налагодження рівноправного діалогу між владою та громадськістю. При цьому, украй необхід-

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 84. – С. 5.

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 р. № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.

<sup>3</sup> Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачёва, Г. Б. Черепок. – Минск: ФУАинформ, 2009. – С. 44.

ним є створення, а не лише декларування, належних конституційно-правових умов, які забезпечать ефективний механізм реалізації форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Попри реформаторський потенціал нормативно-правових положень чинного законодавства України, які надають можливість громадськості здійснювати вплив на прийняття нормативно-правових актів, ці нормативні положення здебільшого мають декларативний характер й, на жаль, незабезпечені ефективним механізмом їх реалізації.

УДК 94(477)

А.В. Резніков

### ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ Й ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ПОКАРАННЯ В СЕРЕДНЬОВІЧНІЙ ТА РАННЬОМОДЕРНІЙ УКРАЇНІ (XI – КІНЕЦЬ XVIII СТ.)

Аналізується історія розвитку й практика застосування покарань за різні злочини в Середньовічній та Ранньомодерній Україні. У конкретних історичних умовах розглянуто генезис мети покарання, його сутність та види, основні закономірності становлення.

Ключові слова: *покарання, кровна помста, поток, смертна кара, конфіскація майна, позбавлення волі, заслання на каторгу.*

Анализируется история развития и практика применения наказаний за разные преступления в Средневековой и Раннемодерновой Украине. В конкретных исторических условиях рассмотрен генезис цели наказания, его сущность и виды, основные закономерности становления.

Ключевые слова: *наказание, кровная месть, поток, смертная казнь, конфискация имущества, лишение свободы, ссылка на каторгу.*

This article analyzes the history of development and practice of application of penalties for various types of crimes in Medieval and Early Modern Ukraine. The genesis of the purpose of punishment, its nature and types, basic laws of formation are considered in the specific historical conditions.

Key words: *punishment, deadly feud, flow, death penalty, property confiscation, imprisonment, Botany Bay.*

Споконвіку держава веде боротьбу з тими, хто порушує закон, унаслідок чого людуству відомо багато систем покарань і його конкретних видів. В умовах реформування сучасного кримінально-правового законодавства, вивчення досвіду минулих поколінь може стати запорукою підвищення його якості, зокрема, у питаннях ефективності розвитку інституту покарання. Цікавим із точки зору дослідження цих процесів є період з XI – кінець XVIII ст., коли кримінальне право в українських землях базувалося на різних правничих джерелах, знало різні системи і види покарань.