

legal and others, primarily scientific and technical, but their adoption is always associated with a reduction inherent to such societies. Such primitivism and perversion of meanings manifest themselves as a desire to return to the previous historical forms of interaction, but such simplification is always criminal in modern conditions.

Relying on the achievements of the New Age philosophy of law (human rights as equal rights of everyone, freedom, the right to private property, that is, the results of their work), humanity is entering a new period of its development, which is fundamentally different from the whole previous history. By analogy with the idea of Karl Jaspers «axial time» (spiritual and philosophical foundations of the unification of mankind for about 6 centuries BC) this period is suggested to call «the second axial time», when the basis of unification of mankind is the philosophical and legal ideas (from the 16th century up to the present). The philosophical basis of this process is the recognition of the Other person as an equal person.

Hence it is possible to amend the definition of the term “culture”. The common understanding of it, regardless of the above approaches, based on the difference as a single expression, and in legal terms in the hierarchy, where the irrational power prevails. Therefore such understanding allows the plural in relation to this concept (as “cultures”). That is why this approach is generally offered to call as a particular one. Understanding the culture of the “second axial time” implies the support for the common man as to race, the origins of which are in the idea of the ancient Greek thinkers of the unity of Truth, Goodness, and Beauty. Social and legal origins are also in the Christian position on universal equality. This concept formed a view of the hierarchy as a rationally grounded social stratification, which is based on equal rights-possibilities of every person to achieve his/her life goals. Thus the concept of culture becomes universal, and this approach is generally suggested to call as a universal one.

Among the criteria of division it is proposed the following: particular – 1) intolerance, 2) the servility of consciousness, 3) lack of responsibility, 4) aggressiveness, 5) orientation to the past, 6) rejection of the new things; universal – 1) tolerance, 2) self-esteem, 3) responsibility (personal), 4) love of peace and creativity, 5) orientation to the future, 6) a positive perception of the new things.

This classification is the result of the application of cultural approach to the phenomena of law, which made it possible also to separate it from an anthropological approach.

Key words: *law, jurisprudence, type of culture, «second axial time», «culture» in the particular sense, «culture» in the universal sense, cultural approach, anthropological approach.*

УДК 342.572:340.12

**В. Ф. Нестерович**

## **ПОНЯТТЯ ФОРМ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

У статті досліджено поняття форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Указано, що форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є доволі динамічним феноменом, який потребує постійного вдосконалення з метою своєчасного відображення відпо-

відних змін у конституційному законодавстві. Запропоновано визначити форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів як сукупність незаборонених чинним законодавством прийомів та способів, за допомогою яких фізичні та юридичні особи приватного права, а також їх об'єднання здійснюють діяльність, яка спонукає органи публічної влади, їх посадових та службових осіб до прийняття або відмови у прийнятті нормативно-правових актів.

Ключові слова: *поняття, форми впливу, громадськість, нормативно-правові акти, органи публічної влади, законодавство.*

**Постановка проблеми.** Змістовною складовою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, безумовно, є форми, через які він здійснюється. У зв'язку з цим украй важливим є питання теоретико-правової ідентифікації форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, оскільки саме вони визначають способи та методи здійснення громадськістю такого впливу. Про важливість порушеного питання говорить факт ухвалення 1 жовтня 2009 року на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень – спеціального міжнародного документа, який являє собою набір загальних принципів, директив, інструментів і механізмів участі неурядових організацій у процесі прийняття рішень та залучення громадськості до державної політики [1; с. 80].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у різній мірі знайшло своє відображення в наукових працях таких учених, як В. Толкованова, Е. Шмідт-Ассманна, Г. Мороз, П. Манжоли, А. Євгенєвої, Ю. Шкарлат, Д. Ціммермана та інших. Водночас питання поняття форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, на жаль, залишилося поза увагою вказаних учених. Дослідження цього питання має не лише теоретичну цінність але й практичну користь, яка полягає в подальшій модернізації конституційного законодавства відповідно до вимог сьогодення.

**Формування цілей.** У зв'язку з цим, метою цієї статті є розкриття поняття форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

**Виклад основного матеріалу.** Урегулювання правових основ забезпечення впливу громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів та порядку провадження лобістської діяльності, зазначається в Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 року № 448-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», дасть змогу [2]:

– 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.

Отже, вимоги розвитку сучасної демократії вказують на необхідність забезпечення конституційно-правових форм реального впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, належне інформування громадян про ефект від їх участі у цьому процесі з метою отримання конкретних результатів громадської активності. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів, який є суто символічним або передбаченим лише для легітимації заздалегідь запланованих органами публічної влади рішень, навряд чи зможе мати підтримку у громадян, що у свою чергу посилить протестні настрої в суспільстві до органів публічної влади.

При характеристиці форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, які знайшли своє відображення в чинному законодавстві, а також у розроблених проектах Законів України, слід звернути увагу на певну підміну категоріально-понятійного апарата. Ідеться передусім про те, що в нормативно-правових актах, які регулюють цю сферу суспільних відносин, на лінгвістичному рівні здебільшого використовуються терміни «участь громадськості», «консультації з громадськістю», «методи лобювання» тощо. Водночас змістовний аналіз цих термінів наочно свідчить, що мається на увазі саме розкриття форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. У цьому відношенні німецький учений В. Шмітт Глезер справедливо зазначив, що участь громадян є «формальним впливом» на процес прийняття рішень і тим самим також на саме рішення [3: с. 123].

Зокрема відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 року № 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 з метою 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 вищезазначеної Постанови Кабінету Міністрів України, проводяться з питань, що стосуються суспіль-

но-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі [4].

У Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» формами впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів визначаються:

1) робота у складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків;

2) робота у складі державних еколого-експертних комісій;

3) громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо;

4) організація та проведення громадської екологічної експертизи;

5) обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні оцінки впливу на навколишнє середовище;

6) підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, установленому Законом «Про звернення громадян»;

7) виступи в засобах масової інформації з екологічних питань;

8) інші форми, передбачені законодавством України [5].

Доволі вузьке розуміння форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів можна простежити у проекті Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» («Про лобіювання»), який схвалив Кабінет Міністрів України у грудні 2009 року. У цьому проекті форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів визначаються через методи лобіювання – сукупність прийомів та засобів, які здійснюються в межах і в спосіб, не заборонені чинним законодавством, за допомогою яких лобісти та лобістські об'єднання у встановленому цим Законом порядку, справляють легітимний вплив від власного імені в інтересах замовників лобістських послуг на визначені цим Законом органи державної влади, їх посадових осіб [6].

До методів лобіювання, відповідно до вказаного законопроекту належать:

1) підготовка та розповсюдження пропозицій щодо необхідності прийняття нормативно-правових актів, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, які є

предметом регулювання нормативно-правових актів; участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що приймаються визначеними цим Законом органами державної влади;

2) контакти лобіста з посадовими особами органів державної влади, народними депутатами України, їх помічниками-консультантами (телефонні розмови, надсилання поштою (електронною поштою) заяв, скарг та пропозицій, телеграфних або факсимільних повідомлень, особистий прийом);

3) участь у публічних заходах, які проводяться органами державної влади, що визначені цим Законом;

4) організація та проведення публічних заходів (круглих столів, конференцій, семінарів) за участю посадових осіб органів державної влади, у яких вони акредитовані, та громадськості;

5) розміщення в засобах масової інформації коментарів фахівців, результатів досліджень, опитувань, аналітичних матеріалів тощо;

6) інші незаборонені законодавством дії, які можуть вплинути на позицію посадових осіб органів державної влади, що визначені цим Законом, щодо питань, які є предметом регулювання нормативно-правовими актами [6].

Загалом німецький учений Е. Шмідт-Ассманн слушно вказує, що сучасний спектр законодавчо визначених форм впливу громадськості сягає від класичної індивідуальної участі громадян, згідно з принципами правової держави, до участі на рівні об'єднань, груп і представників [3; с. 120]. Водночас, зважаючи на перманентне ускладнення суспільних відносин та відповідне поглиблення демократичних перетворень, на законодавчому рівні потрібно постійно розвивати та вдосконалювати форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, а також доповнювати їх додатковими можливостями, які гарантують забезпечення здійснення такого впливу.

Стосовно наукових розвідок щодо дослідження форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, то в юридичній науці існує декілька бачень з цієї проблематики. Так, український учений Г. Мороз під формами впливу громадськості розуміє певні види діяльності, що здійснюються передбаченими законодавством чи виробленими практикою способами, використовуючи які громадськість може ефективно впливати на державну та регіональну політику з метою підвищення якості рішень, що приймаються [7; с. 6].

Зарубіжний учений Д. Ціммерман визначає форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів через розкриття їх переліку: громадські слухання, громадські дорадчі комітети, референдум, ініціатива, відкликання, добровільність. На його думку, панівною формою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є конвенційна діяльність: звернення з листами, петиціями до офіційних осіб та інститутів; участь у різноманітних акціях протесту (пікетування, маніфестації, страйки тощо). За цього, однією з форм конвенційної політичної участі є феномен громадянської непокори, яка спрямовується на зміну певного політичного рішення, закону, усталеної норми діяльності. Такий

вид діяльності має значний мобілізуючий потенціал щодо громадськості та спроможний впливати на органи влади. Неконвенційними формами впливу називаються несанкціоновані мітинги, страйки, демонстрації; терористична діяльність, громадянська війна та революції [8; с. 263-304].

На думку українського вченого П. Манжолі, слід виокремити такі форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів: безпосередня участь громадян (вибори, референдуми), що впливає на державну політику й відповідні рішення; опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок; направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів публічної влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення – до глави держави, законодавчого органу (зокрема парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо; підготовка громадських експертних висновків і оцінок як щодо конкретних документів, рішень, так і щодо певних суспільних подій; організація громадських акцій (мирні збори), громадських слухань; діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади, із числа представників громадських об'єднань; обговорення в засобах масової інформації, соціологічні опитування та моніторинги громадської думки; проведення семінарів, «круглих столів», консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобах масової інформації [9; с. 15].

Українська дослідниця А. Євгенєва, визначаючи форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, зазначає, що вони мають як безпосередній, так і опосередкований характер. До безпосередньої форми впливу громадськості відносяться референдуми, право народної правотворчої ініціативи та народне вето. Щодо опосередкованих форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, то на переконання вказаної дослідниці, їх визначення є дещо складнішим через наявність значної кількості механізмів, які в тій чи іншій мірі передбачають можливість їх використання для здійснення впливу на прийняття нормативно-правових актів [10; с. 11].

У зв'язку з цим форми опосередкованого впливу А. Євгенєва поділяє на два види:

1. Петиційні опосередковані форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів – передбачають звернення громадян або їх об'єднань (як формальних, так і неформальних) з метою впливу на процес прийняття нормативно-правових актів. Тобто петиційні опосередковані форми впливу громадськості є ініціативою, яка спрямовується «знизу вгору». До цієї групи відносяться такі форми, як: звернення громадян у письмовій та усній формі, які містять нормотворчі пропозиції; проведення громадських акцій з метою вплинути на процес прийняття нормативно-правових актів; лобістська діяльність.

2. Консультаційні форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів – характеризуються наявністю бажання з боку державних органів з'ясувати та врахувати у ході вироблення державної політики думки громадськості, тобто є ініціативною, яка йде «згори». Такими формами називаються: діяльність спеціальних консультативно-дорадчих органів (робочі групи, громадські ради тощо); публічні громадські обговорення: проведення парламентських, комітетських та інших громадських слухань, конференцій, семінарів, форумів, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймальень; теле- або радіодebати, дискусії, діалоги, інтерв'ю та інші передачі теле- і радіомовлення, телефонні «гарячі лінії», засоби електронного урядування; вивчення громадської думки [10; с. 11-12].

Отже, з огляду на конституційно-правову практику та наукові праці вчених, існує велика кількість форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, які постійно доповнюються та змінюються. Це говорить про те, що форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів є доволі динамічним феноменом, який потребує постійного вдосконалення з метою своєчасного відображення відповідних змін у конституційному законодавстві. Використання громадськістю різних форм впливу на прийняття нормативно-правових актів здійснюється з метою сформулювати в суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до прийняття чи не прийняття певного нормативно-правового акта або спрямувати поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів прийняття нормативно-правових актів, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із зазначеною метою.

**Висновки.** Таким чином, пропонуємо визначити форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів як сукупність незаборонених чинним законодавством прийомів та способів, за допомогою яких фізичні та юридичні особи приватного права, а також їх об'єднання здійснюють діяльність, яка спонукає органи публічної влади, їх посадових та службових осіб до прийняття або відмови у прийнятті нормативно-правових актів.

#### **Використані джерела:**

1. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під редакцією Толкованова В.В. – Київ: Крамар, 2011. – 199 с.
2. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 року № 448-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 84. – С. 5.
3. 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.

4. 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.

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

6. 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>.

7. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Г.В.Мороз; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2006. – 20 с.

8. Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – 1108 с.

9. Манжола П. Форми участі громадськості в діяльності органів публічної влади та прийнятті політичних рішень / П. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4. – С. 13-18.

10. Законотворчість: участь громадськості в законодавчому процесі: Інформаційно-аналітичне дослідження / Євгенєва А.М., Шкарлат Ю.Г.; Програма сприяння Парламенту України. – К.: Вид-во «Заповіт», 2008. – 98 с.

#### **Нестерович В.Ф. Поняття форм впливання общественности на прийняття нормативно-правових актів**

В статье исследуется понятие форм влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов. Указывается, что формы влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов являются довольно динамичным феноменом, который требует постоянного совершенствования с целью своевременного отражения соответствующих изменений в конституционном законодательстве. Предложено определить формы влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов как совокупность незапрещенных действующим законодательством приемов и способов, с помощью которых физические и юридические лица частного права, а также их объединения осуществляют деятельность, которая побуждает органы публичной власти, их должностных и служебных лиц до принятия или отказа в принятии нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: *понятие, формы влияния, общественность, нормативно-правовые акты, органы публичной власти, законодательство.*

#### **Nesterovych V.F. The concept of forms of public influence on the adoption of regulations**

The article examines the concept of forms of public influence on the adoption of legal acts. The study of this issue has not only theoretical but also practical value



of the benefit, which is to further modernize the constitutional legislation to the current requirements. The attention that characterize forms of public influence on the adoption of regulations that are reflected in the current legislation, as well as the draft Law of Ukraine should pay attention to a substitution categorical-conceptual apparatus. It is primarily that of legal acts that regulate this area of public relations, the linguistic levels mainly used the terms "public participation", "public consultation", "methods of lobbying" and so on. However, a meaningful analysis of these terms clearly shows that mean exactly disclosure forms public influence on the adoption of regulations.

It is claimed that in view of the constitutional and legal practice and scientific works of scientists, there are many forms of public influence on the adoption of regulations that are constantly supplemented and modified. This suggests that the forms of public influence on the adoption of regulations is quite dynamic phenomenon that requires continuous improvement in order to timely reflect relevant changes in constitutional law. Using various forms of public influence on the adoption of regulations is carried out to form in society and in their eyes a positive or negative attitude to the acceptance or non-acceptance of certain legal act or direct the behaviour of individuals and social groups in their relation to the adoption of regulatory legal acts, including reports about activities undertaken or supported those purposes.

The paper proposes to determine the form of public influence on the adoption of regulations as set not prohibited by applicable law techniques and ways in which natural and legal persons of private law and their associations pursuing activities which encourages public authorities, their officials and officials to acceptance or refusal to accept normative acts.

*Key words: concept, forms of influence, public, regulations, public authorities, legislation.*

УДК 341.64

**І.А. Сердюк**

### **АКТ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДИ**

Розглянуто існуючі в сучасній юридичній науці підходи до розуміння понять «реалізація норм права», «використання», «виконання» та «дотримання». На основі їх аналізу запропоновано авторську дефініцію поняття «акт безпосередньої реалізації норм права», а також визначено його суттєві ознаки. Вузкий підхід до розуміння категорії «правовий акт», що обмежує її обсяг множиною нормативно-правових, інтерпретаційно-правових і правозастосовних актів, дозволив виокремити специфічні особливості актів безпосередньої реалізації норм права. Завдання поділу цього поняття вирішувалося з урахуванням науково обґрунтованих підходів до класифікації правового акта та правової поведінки, з якими досліджуване явище правової дійсності перебуває в діалектичному взаємозв'язку.

*Ключові слова: реалізація норм прав, акт безпосередньої реалізації норм права, використання, виконання, дотримання.*