

Batan Yu. Conceptual and Categorical System of Prevention as the Purpose of Law

This research is devoted to set of terms and categories of prevention as the purpose of law.

There is no one perception on the correlation of preventive terminology both in legal philosophy (legal theory) and in criminology, when the numerous amount of the attempts to solve this problem shows its actual issues. The unity of legal terminology has a preventive character, because the same usage of terms and definitions as during law-making and law enforcement stages prevents discrepancy, collisions, ambiguity, legal disputes and legal conflicts. The accuracy of terms and definitions use has a special meaning.

As the number of legal norms becomes bigger, there is a higher probability of term risks. One of such examples is the criminological terminology.

There is a big amount of different points of view in the legal doctrine, which are contrary, concerning the use and correlation of preventive terms and definitions. Primarily, legal researches on preventive terminology are based on a criminological approach.

The purpose of this article is to define a set of terms and categories of a law preventive mechanism and to study preventive terminology on the basis of general theoretical approach.

Keywords: theory of law (legal philosophy, legal theory); legal terminology; criminology; set of terms and categories; preventive purpose (goal); prevention, preclusion of offenses; avoidance, precaution and warning.

УДК 342.572

В. Ф. Нестерович

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ У ДЕЯКИХ
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

У статті розкрито конституційно-правове регулювання громадських обговорень у деяких зарубіжних країнах. Проаналізовано досвід США, ФРН, Великої Британії, Польщі, Російської Федерації, а також рівень владних установ Європейського Союзу. Указано, що із зарубіжного конституційно-правового досвіду було б цілком корисним запровадити практику «збирання» різних думок громадськості щодо законопроекту через проведення громадського обговорення у формі публікації «Зеленої» та «Білої» книг. Оприлюднення такого роду книг безумовно сприятиме посиленню ролі громадськості при розробці нормативно-правових актів та дозволить «задокументувати» проведення громадського обговорення того чи іншого проекту нормативно-правового акта.

Ключові слова: конституційно-правове регулювання, громадське обговорення, законопроекти, «Зелена» книга, «Біла» книга, зарубіжні країни.

Постановка проблеми. У сучасному конституційно-правовому досвіді демократичних країн проведення громадських обговорень щодо проектів нормативно-правових актів набуло неабиякого поширення, що, безумовно, дозволяє всім зацікавленим особам брати активну участь у цьому процесі. Застосування цієї форми взаємодії з громадськістю обумовлено тим, що проведення громадських обговорень надає унікальну можливість органам публічної влади під час прийняття нормативно-правових актів отримати

актуальні запити та прагнення громадян стосовно правового врегулювання певної сфери суспільних відносин. Пропозиції та зауваження, які надійшли під час проведення громадського обговорення від громадськості щодо окремих норм статей, розділів, загалом тексту проекту нормативно-правового акта дозволяє висвітлити багатовекторність поглядів щодо нього та на основі цього прийняти нормативно-правовий акт з урахуванням чисельних інтересів, які існують у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання громадських обговорень знайшло своє відображення в наукових працях таких учених, як Р. Бейкер, С. Білоцький, Дж. Грінвуд, Д. Тарр, В. Кряжков, А. Євгенєва, Ю. Шкарлат, В. Ліпкан, А. О'Коннор, В. Погорілко, В. Федоренко, Н. Фостер тощо, а також у низці офіційних доповідей. Попри велику кількість публікацій з означеної проблеми, які мають місце останнім часом у зарубіжній та вітчизняній юридичній науці, питання зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання громадських обговорень, досі так і не отримало всестороннього та комплексного вивчення й дослідження.

Формування цілей. Метою цієї статті є розкриття конституційно-правового регулювання громадських обговорень у США, ФРН, Великій Британії, Польщі, Російській Федерації, а також на рівні владних установ Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Однією з перших країн, у якій громадськість отримала конституційно-правову можливість впливати на прийняття нормативно-правових актів у рамках проведення громадських обговорень є США, де такий порядок було визначено ще Актом про адміністративну процедуру 1946 р. (Administrative Procedure Act of 1946). Цей Акт зобов'язував федеральні органи виконавчої влади залучати громадськість до розробки нормативно-правових актів через проведення їх громадського обговорення. Федеральний орган виконавчої влади, який планує приступити до розробки нормативно-правового акта, повинен опублікувати в спеціальному урядовому виданні «Федеральний реєстр» повідомлення про цей намір, указавши в ньому: інформацію про час, місце та характер громадських обговорень з розробки проекту цього акта; визначення органу публічної влади, який буде відповідальним за проведення громадського обговорення проекту цього акта; зміст запропонованого проекту акта з коротким поясненням його положень [1].

Федеральний реєстр США – це офіційне видання федерального уряду, яке засноване 14 березня 1936 року та містить велику кількість повсякденних публікацій і публічних повідомлень про діяльність урядових установ. Нині Федеральний Реєстр США має свою веб-сторінку FederalRegister.gov, діяльність якої забезпечується Управлінням Федерального реєстру (OFR) Національного управління архівів і документації (NARA), а також Управлінням Друку Уряду США (GPO). Метою Федерального реєстру є постійне інформування громадян про їх права та обов'язки, документація дій федеральних агентств, а також створення форуму для участі

громадськості в процесі прийняття рішень. Федеральний реєстр щоденно оновлюється й складається з такої інформації: документів Президента США (зокрема накази й прокламації); правил та регламентів (зокрема політичні заяви та інтерпретації правил); запропонованих правил (зокрема клопотання про нормотворчу діяльність та інші пропозиції); повідомлень (зокрема заплановані слухання й публічно-відкриті засідання, заявки на гранти, адміністративні розпорядження, а також інші оголошення щодо дій уряду) [2].

Після здійснення публікації федеральним органом виконавчої влади у Федеральному реєстрі повідомлення про намір прийняти нормативно-правовий акт, усі заінтересовані особи можуть надіслати до цього органу виконавчої влади свої пропозиції та зауваження щодо нього. Здебільшого заінтересованими особами виступають громадські об'єднання суб'єктів господарювання, правозахисні громадські рухи, об'єднання за корпоративною ознакою тощо. Потрібно звернути увагу, що Акт про адміністративну процедуру 1946 р. зобов'язує федеральні органи публічної влади лише провести громадське обговорення, у той час коли питання про ступінь урахування пропозицій та зауважень зацікавленої громадськості залишається за самим органом. Водночас федеральний орган виконавчої влади США повинен опублікувати за результатами громадського обговорення остаточний варіант проекту нормативно-правового акта з викладенням аргументів щодо його остаточної редакції [1].

Для посилення ролі громадськості під час проведення громадських обговорень проектів нормативно-правових актів Президентом США 21 січня 2009 року було підписано Меморандум для глав виконавчих департаментів і агентств «Прозорість і відкритий уряд» (Transparency and Open Government). У цьому офіційному документі зроблено акцент на тому, що федеральні органи публічної влади повинні проявляти більше ініціативності щодо залучення громадськості під час проведення громадських обговорень та на повну силу використовувати в цьому процесі увесь потенціал сучасних інформаційних засобів телекомунікації [3].

Отже, федеральне законодавство США визначає конституційно-правовий порядок здійснення громадськістю впливу на прийняття нормативно-правових актів у рамках проведення громадських обговорень. Акт про адміністративну процедуру 1946 р., який є ключовим законом у цій сфері, забезпечує прозорість та відкритість у розробці нормативно-правових актів та вимагає від федеральних органів публічної влади надавати доступ громадськості до процедури обговорення положень проектів нормативно-правових актів. Інституційне забезпечення цього процесу здійснюється за допомогою урядової інформаційної платформи – «Федерального реєстру».

Особливе місце в системі громадських обговорень у США належить слуханням у Конгресі США, які є ефективною формою залучення громадськості до законодавчого процесу, а також універсальним засобом збору інформації, який використовується комітетами для вирішення політичних питань та контролю за діяльністю виконавчої влади. Нині слухання в Конгресі США – це доволі важлива стадія законодавчого процесу, яка передусім полягає в офіційному зборі та узагальненні комітетом

інформації на початкових стадіях підготовки до прийняття законопроекту [4, с. 271]. Провідні американські вчені вказують на парламентські слухання як на дієвий механізм залучення громадськості до роботи законодавчого органу [5, с. 57].

Залучення громадськості до законодавчого процесу здійснюється через направлення комітетом чи підкомітетом Конгресу США копії законопроекту заінтересованим організаціям та надання їх представникам можливості виступити на своєму засіданні, організовуючи публічні слухання. Комітет, який організовує проведення слухань, згідно з Регламентом Палати, повинен повідомити громадськість про дату, місце та їх тему принаймні за тиждень до проведення слухань. Повідомлення про слухання може бути зроблене й менше ніж за тиждень, за умови прийняття комітетом такого рішення, якщо в цьому є практична потреба. У такому разі повідомлення повинно бути розповсюджене якнайшвидше. Повідомлення про проведення слухань друкуються в розділі «Дайджест дня» Бюлетеня Конгресу США, а також розповсюджується у вигляді повідомлень Комп'ютеризованої служби планування діяльності Конгресу. Часто комітет надсилає всім своїм членам повідомлення про слухання як заздалегідь, так і безпосередньо перед їх проведенням. Деякі комітети також вимагають, щоб штатні працівники надсилали інформацію щодо теми слухань до членів комітету або ж робили її доступною широким колам громадськості [6, с. 37].

Комітети Конгресу США визначають форму та порядок представлення фахівців та експертів. Серед американської громадськості більшість із запрошених осіб позитивно сприймають свою участь у комітетських слуханнях, оскільки це є чудовою можливістю надати законодавцям своє бачення тієї чи іншої проблеми. Утім, якщо запрошена особа відмовляється взяти участь у слуханнях, комітет має право вимагати її присутності через надсилання відповідного виклику. Комітет також має право вимагати надання кореспонденції, записів, меморандумів та інших документів, якщо в цьому є практична потреба. Процедура виклику на комітетські слухання застосовується доволі рідко, здебільшого під час проведення парламентських розслідувань. Положення регламенту вимагають від запрошених представників громадськості обмежувати свої усні свідчення коротким викладенням позиції з дотриманням установлених рамок. Оскільки комітет заздалегідь отримує свідчення фахівців та експертів у письмовому вигляді, для економії часу від запрошених осіб не вимагається в повному обсязі оприлюднення власної думки на слуханнях [6, с. 37-40].

Усе більшої практики проведення парламентських слухань набуває і в інших демократичних країнах. Наприклад, у ФРН комітетські слухання зазвичай проводяться в період між першим та наступними читаннями законопроекту, оскільки під час першого читання в Бундестазі члени парламенту та громадськість отримують лише загальну інформацію про предмет громадського обговорення законопроекту. Останнє розпочинається на стадії перебування законопроекту в комітеті, де він проходить детальну експертизу, ураховуються різні експертні та політичні позиції, пропозиції

парламентських груп. Саме під час комітетських слухань відбувається пошук компромісного варіанта майбутнього закону через збір усебічної інформації від громадськості, підвищення уваги суспільства до цього питання та залучення до процесу громадського обговорення заінтересованих організацій [7, с. 23].

Конституційно-процесуальні особливості проведення громадських слухань у парламенті ФРН визначено § 70 Регламенту Бундестагу 1952 р., у якому зазначається, що комітет для отримання інформації про предмет дебатів, може проводити громадські слухання за участю експертів, представників зацікавлених груп та інших осіб, які можуть надати інформацію з відповідного питання. При надходженні відповідного подання до галузевого комітету він повинен провести слухання на вимогу четвертої частини своїх членів. У разі, якщо подання не надійшло, але відповідні питання відносяться до компетенції комітету, слухання повинні бути проведені за спеціальним рішенням комітету. Таке рішення матиме силу лише за умови включення положення про проведення слухань до порядку денного комітету [8].

На вимогу меншості членів комітету мають бути заслухані особи, яких названо. За рішенням комітету про обмеження кількості осіб, які мають бути заслухані, меншість може запропонувати лише таку кількість осіб, яка пропорційно відповідає кількості членів меншості. Комітет, до якого надійшло звернення щодо висловлення своєї позиції з приводу певного питання, може відповідно до угоди, укладеної з відповідальним комітетом, ухвалити рішення про проведення слухання щодо предмета, стосовно якого відповідальним комітетом ухвалено рішення про недоцільність проведення таких слухань або якщо обговорення відповідного питання виходить за межі виключної компетенції відповідального комітету [8].

Цікавий досвід конституційно-правових засад впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у рамках проведення громадських обговорень можна простежити у Великій Британії, де заохочується залучення громадськості в межах спеціальної законодавчої процедури – видання так званих «Зеленої» та «Білої» книг щодо законопроектів, які викликають значний суспільний інтерес [9, с. 9-10].

Першим кроком до проведення громадського обговорення є оприлюднення Урядом «Зеленої книги» (Green paper) щодо законопроекту, який викликає значний суспільний інтерес. Така книга є первинною, дискусійною, носить дорадчий та інформаційний характер і, як правило, її друк передує обговоренню біля в парламенті. У «Зеленій книзі» здебільшого акцент робиться на пропозиціях та зауваженнях, які надійшли від громадськості, а також на загальних можливих варіантах розвитку тих чи інших суспільних відносин. Метою оприлюднення «Зеленої книги» є проведення фахових консультацій з громадськістю щодо положень урядової законодавчої ініціативи для того щоб зібрати всесторонній матеріал гіпотетичних проблем і відповідних їм модельних напрямів їхнього вирішення щодо конкретної сфери життєдіяльності [10, с. 81]. Тобто її

оприлюднення надає можливість громадськості виразити свою реакцію щодо урядового білля, який стане предметом розгляду в парламенті [11, с. 63].

За результатами громадської дискусії Урядом чи його установами видається «Біла книга» (White paper), яка відображає реакцію на «Зелену». «Біла книга» є основою для остаточного варіанта законопроекту, який буде поданий Урядом до парламенту [12, с. 41]. Видання Білих книг є потрібним процесом вироблення концептуальної позиції органів виконавчої влади за результатами проведеного громадського обговорення щодо того чи іншого проекту нормативно-правового акта. Тобто Біла книга виступає свого роду дорожовказом формування й розвитку нормативно-правового регулювання певної сфери суспільних відносин. На її основі закладаються нові суспільні відносини, а отже, і формується приблизний план їхнього розвитку й постає адекватна потреба у відповідному їхньому нормативно-правовому регулюванні.

Позитивний британський досвід впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у рамках проведення громадських обговорень через публікації «Зеленої» та «Білої» книг, сприяв поширенню цієї форми впливу громадськості й на рівні органів влади Європейського Союзу. За британським зразком запроваджено Зелені книги, які є документами Європейської Комісії, що мають на меті ініціювати громадське обговорення та розпочати процес консультацій на європейському рівні з певної тематики – соціальна політика, єдина валюта, телекомунікації тощо. Результатом таких консультацій згодом може стати публікація Білих книг, у яких узагальнено висновки дебатів за результатами громадського обговорення у формі практичних пропозицій Комісії [13, с. 36].

На сьогодні Біла книга є офіційним документом Європейської Комісії, у якому подані та перелічені численні пропозиції та рекомендації для дальших спільних дій установ ЄС у конкретній сфері. Інколи Біла книга є результатом Зеленої книги, опублікованої для започаткування процесу консультацій на рівні Європейського Союзу. Проте частіше Біла книга є самостійним документом, пропозиції для реалізації стратегій та перспектив якої можуть бути подані не лише представниками держав-учасниць ЄС, а й зацікавленою громадськістю. У разі, коли Біла книга проаналізована й позитивно сприйнята Радою ЄС, указує зарубіжний учений Н. Фостер, її положення можуть бути використані в програмі дій та стратегії політики ЄС у конкретній галузі та прийняття нормативно-правових актів на рівні ЄС з безумовним виконанням для всіх держав-учасниць ЄС [14, с. 695].

Загалом Білі книги Європейської Комісії містять пропозиції щодо діяльності Європейського Союзу у формі розроблених експертами та офіційними службами конкретних напрямів політики. Прикладом можуть слугувати такі білі книги Комісії: «Про завершення формування спільного ринку», «Зростання, конкурентоспроможність і зайнятість», «Про зближення законодавства асоційованих держав Центральної та Східної Європи у сферах, що стосуються спільного ринку» тощо. Тому на сьогодні в ЄС стало загальноприйнятим, коли прийняття правових актів Європейською Комісією в рамках свого вторинного права здійснюється спочатку через

розробку Зелених та Білих книг, які не без перебільшення прийнято позначати в юридичній науці як акти «м'якого права», що мали б змалювати проблему та намітити перспективні способи її вирішення на основі спільної стратегії [15, с. 60].

На відміну від Концепцій та інших важливих документів, що затверджуються нормами права, слушно звертає увагу український учений В. Ліпкан, Білі книги за своєю формою носять неофіційний характер, водночас за змістом у них виражено офіційне бачення органу публічної влади напрямів розвитку тієї чи іншої сфери життєдіяльності [10, с. 81]. Зелені та Білі книги є своєрідними стенограмними документами впливу європейської громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Систематичне видання таких книг, синхронізується з діяльністю консультативно-дорадчих органів при Європейській комісії, що значно посилює можливості впливу громадськості під час нормопроектної діяльності [16, с. 28].

Отже, із зарубіжного конституційно-правового досвіду було б цілком корисно запровадити практику «збирання» різних думок громадськості щодо законопроекту через проведення громадського обговорення у формі публікації «Зеленої» та «Білої» книг. Оприлюднення такого роду книг, безумовно, сприяє посиленню ролі громадськості при розробці нормативно-правових актів та дозволяє «задокументувати» проведення громадського обговорення того чи іншого проекту нормативно-правового акта. Розширення можливостей комп'ютерних мереж значно полегшило доступ до цієї форми громадського обговорення. На сьогодні можна не лише опублікувати книги в друкарський спосіб, а також оприлюднювати їх через офіційні сайти органів публічної влади та проводити громадські обговорення в онлайн-режимі.

У Польщі поштоухом до використання громадських обговорень як форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів стало ухвалення 07 липня 2005 року Закону «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі» (*Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*). Цим Законом запроваджено інститут публічних читань проекту як засобу консультацій з громадськістю в рамках законодавчого процесу. Інформація про дату публічного читання проекту повинна бути представлена до Суспільного інформаційного бюлетеня не менш ніж за сім днів до дня їх проведення. Кожна організація, яка повідомила відповідним органам про свою зацікавленість у роботі над проектом за три дні до дати публічного читання, повинна мати право брати участь у читанні [17].

Для об'єктивної та своєчасної поінформованості громадськості про законопроекти щодо яких будуть проводитися публічні читання, відповідно до Закону Польщі «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі» від 07 липня 2005 року, Рада Міністрів зобов'язана готувати, щонайменше один раз на кожні шість місяців, план законодавчої роботи Ради Міністрів щодо законопроектів, які плануються розробити. План повинен уключати таке: 1) стислу інформацію про причини й про потребу введення запланованих рішень, які буде включено до законопроекту; 2) викладення суті вирішення

проблеми, які повинні увійти до законопроекту; 3) специфікацію органу, відповідального за підготовку законопроекту; 4) повне ім'я й призначення або функція особи, відповідальної за підготовку законопроекту; 5) оприлюднення положень законопроектів у Суспільному інформаційному бюлетені для доступу до них громадськості [17].

У Російській Федерації сьогодні на федеральному рівні немає спеціального закону, який комплексно визначає порядок проведення громадських обговорень. Регламентування їх проведення має сегментарний законодавчий характер та визначається низкою таких федеральних законів: Про забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування» від 09 лютого 2009 року (підпункт «б» ч. 1 статті 13), Про використання атомної енергії від 21 листопада 1995 року (стаття 14), Про екологічну експертизу» від 23 листопада 1995 року (стаття 14), Містобудівним кодексом Російської Федерації від 29 грудня 2004 року (статті 39, 40), Про громадські об'єднання від 19 травня 1995 року (статті 17, 27), Про національно-культурну автономію від 17 червня 1996 року (стаття 4); Про саморегульовані організації від 01 грудня 2007 року (п. 3 ч. 3 статті 6); Про Громадську палату Російської Федерації від 04 квітня 2005 року (статті 2, 16, 18, 19); Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації від 06 жовтня 2003 року (статті 28, 31) [18, с. 19-20].

Для упорядкування процедури проведення громадського обговорення законопроектів Президентом Російської Федерації було прийнято Указ від 09 лютого 2011 року № 167 «Про громадське обговорення проектів федеральних конституційних законів і федеральних законів». Цим Указом установлюється, що проекти федеральних конституційних законів і федеральних законів, які зачіпають основні напрями державної політики в галузі соціально-економічного розвитку Російської Федерації, за рішенням Президента Російської Федерації можуть бути винесені на громадське обговорення. Крім того, відповідно до доручення Президента Російської Федерації федеральному державному органу, що розробив законопроект (який брав участь у його розробці), винесений на громадське обговорення, цей федеральний орган зобов'язаний: розміщувати в мережі Інтернет на своїх офіційних або спеціально створених сайтах тексти законопроекту, пояснювальні записки та фінансово-економічне обґрунтування до нього, а також інформацію про порядок направлення громадянами на відповідний сайт зауважень і пропозицій щодо законопроекту із зазначенням часу, протягом якого буде проводитися його суспільне обговорення; забезпечити громадянам, які брали участь у громадському обговоренні законопроекту, можливість ознайомитися зі вступниками на відповідний сайт зауваженнями й пропозиціями щодо законопроекту; після закінчення 90 днів з дня завершення громадського обговорення законопроекту представляти Президентові Російської Федерації доповідь про результати його обговорення [19].

Роком пізніше конституційне законодавство Російської Федерації в цій сфері було доповнено Правилами проведення громадського обговорення

проектів федеральних конституційних законів і федеральних законів, які затверджені Постановою Уряду Російської Федерації від 22 лютого 2012 року № 159. Ці Правила визначають порядок проведення зазначених обговорень з використанням мережі Інтернет щодо проектів федеральних законів, що розробляються федеральними органами виконавчої влади відповідно до плану законодавчої діяльності Уряду Російської Федерації, дорученнями Голови або заступників Голови Уряду, які зачіпають основні напрями державної політики в галузі соціально-економічного розвитку Російської Федерації.

Урядові правила визначають такі конституційно-процесуальні засади проведення громадських обговорень: 1) після внесення федеральним органом виконавчої влади до Уряду Російської Федерації законопроекту із зазначенням залучених експертів із числа працівників цього органу та представників організацій, відповідний департамент-виконавець Уряду Російської Федерації направляє його відібраному в установленому порядку операторові для організації проведення громадського обговорення законопроекту; 2) громадське обговорення законопроектів проводиться одноразово в строк, що не перевищує 30 днів; 3) за результатами громадського обговорення законопроекту оператор представляє в Уряд Російської Федерації звіт, що включає аналіз пропозицій, які надійшли під час обговорення зауважень та пропозицій, на основі якого департамент-виконавець готує пропозиції про представлення законопроекту на розгляд Комісії Уряду Російської Федерації із законопроектної діяльності або про його повернення у відповідний федеральний орган виконавчої влади на доопрацювання з урахуванням зауважень і пропозицій, що надійшли під час громадського обговорення; 4) після доопрацювання законопроекту федеральний орган виконавчої влади повторно вносить його в Уряд Російської Федерації з додатком довідки про облік зауважень і пропозицій, що надійшли під час громадського обговорення (у разі відмови від їх обліку – із зазначенням причин прийняття такого рішення) [20].

Отже, у Російській Федерації на рівні підзаконних нормативно-правових актів було зроблено низку кроків щодо вдосконалення законодавства у сфері проведення громадських обговорень. Зважаючи на незначний час правового застосування як Указу Президента Російської Федерації від 09 лютого 2011 року, так і Правил проведення громадського обговорення проектів федеральних конституційних законів і федеральних законів, відповідні процедури перебувають на стадії становлення та відпрацювання. На думку російського вченого В. Кряжкова, у частині вдосконалення законодавства про проведення громадських обговорень у Російської Федерації, потрібно не доповнювати й уточнювати розрізнені чинні підзаконні правові норми, а спираючись на вітчизняний та зарубіжний досвід прийняти, перш за все, повноцінний федеральний закон про громадське обговорення проектів федеральних законів та інших важливих рішень [18, с. 22].

Висновки. Аналіз конституційно-правового регулювання громадських обговорень у США, ФРН, Великій Британії, Польщі, Російській Федерації, а

також на рівні владних установ Європейського Союзу дозволяє діяти таких висновків:

1) однією з перших країн, у якій було запроваджено громадські обговорення є США, де їхній порядок було визначено ще Актом про адміністративну процедуру 1946 р. (Administrative Procedure Act of 1946). Цей Акт зобов'язував федеральні органи виконавчої влади залучати громадськість до розробки нормативно-правових актів через проведення їх громадського обговорення;

2) особливе місце в системі громадських обговорень належить парламентським слуханням, які є ефективною формою залучення громадськості до законодавчого процесу, а також універсальним засобом збору інформації, що використовується парламентськими комітетами для вирішення політичних питань та контролю за діяльністю виконавчої влади;

3) позитивний британський досвід проведення громадських обговорень через публікації «Зеленої» та «Білої» книг, сприяв поширенню цієї форми громадських обговорень і на рівні органів влади Європейського Союзу;

4) із зарубіжного конституційно-правового досвіду було б цілком корисним запровадити практику «збирання» різних думок громадськості щодо законопроекту через проведення громадського обговорення у формі публікації «Зеленої» та «Білої» книг. Оприлюднення такого роду книг безумовно сприятиме посиленню ролі громадськості при розробці нормативно-правових актів та дозволяє «задокументувати» проведення громадського обговорення того чи іншого проекту нормативно-правового акта.

Використані джерела:

1. Administrative Procedure Act // Public Law. – 79-404 – June 11, 1946. – 60 Stat. 237.

2. The daily Journal of the United States Government «Federal Register» // FederalRegister.gov. URL: <https://www.federalregister.gov>.

3. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies of January 21, 2009 «Transparency and Open Government» // Federal Register. – 2009. – Vol. 74. – № 15. – January 26. – P. 4685-4686.

4. Tarr D. Congress A to Z / D. Tarr, A. O'Connor. – Third Edition. – Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1999. – 592 p.

5. Baker R.K. House and Senate / R.K. Baker. – New York-London: W.W. Norton & Company, 1989. – 237 p.

6. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструмента контрольної функції парламенту. Інформаційно-аналітичне дослідження. Частина 1 / Лабораторія законодавчих ініціатив. – К., 2004 р. – 45 с.

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

8. Регламент Бундестага (Германия) от 28 января 1952 года [с последующими изменениями] // Сайт Constitutions.ru. URL: <http://constitutions.ru/archives/4129>.

9. A British Bill of Rights: Informing the debate. The Report of the Justice constitution committee. – London, 2007. – 166 p.

10. Ліпкан В. А. Теоретична концепція Білої книги / В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 9. – С. 80-83.
11. Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008-09. – Volume I. – London, 2009. – 80 p.
12. Dlugopolsky O. Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity / O. Dlugopolsky // Journal of European Economy. – 2006. – Vol. 5. – № 1. – P. 27-51.
13. Greenwood J. Representing Interest in the European Union / J. Greenwood. – Basingstoke: Macmillan, 1997. – 292 p.
14. Foster N. Blackstone's EU Treaties and Legislation 2009-2010 / N. Foster. – Oxford University Press: Oxford, 2009. – 755 p.
15. Білоцький С.Д. Правове регулювання використання відновлювальних джерел енергії в рамках Європейського Союзу / С.Д. Білоцький // Актуальні проблеми міжнародних відносин: збірник наукових праць / КНУ ім. Тараса Шевчен-ка, Ін-т міжнар. відносин. – Київ, 2012. – Вип. 105, ч. 1. – С. 58-66.
16. Kurczewcka U. Lobbying w Unii Europejskiej / U. Kurczewcka, M. Mołęda-Zdziech; Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – 228 s.
17. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa // Dziennik Ustaw. – 2005. – № 169. – Poz. 1414.
18. Кражков В.А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) / В.А. Кражков // Journal of Constitutionalism and Human Rights. – 2013. – № 1. – С. 18-23.
19. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента Российской Федерации от 09 февраля 2011 года № 167 // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 939.
20. Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 года №159 // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 10. – Ст. 1247.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2017

Нестерович В. Ф. Конституционно-правовое регулирование общественных обсуждений в некоторых зарубежных странах

В статье раскрыто конституционно-правовое регулирование общественных обсуждений в некоторых зарубежных странах. Проанализирован опыт США, ФРГ, Великобритании, Польши, Российской Федерации, а также уровень властных учреждений Европейского Союза. Указано, что с зарубежного конституционно-правового опыта было бы вполне полезным ввести практику «собирания» различных мнений общественности по законопроекту путем проведения общественного обсуждения в форме публикации «Зеленой» и «Белой» книг. Обнародование такого рода книг безусловно будет способствовать усилению роли общественности при разработке нормативно-правовых актов и позволит «задокументировать» проведение общественного обсуждения того или иного проекта нормативного правового акта.

Ключевые слова: *конституционно-правовое регулирование, общественное обсуждение, законопроекты, «Зеленая» книга, «Белая» книга, зарубежные страны.*

Nesterovych V. Constitutional and Legal Regulation of Public Discussions in Some Foreign Countries

The article discloses the constitutional and legal regulation of public discussions in some foreign countries. The experience of the United States of America, Germany, Great Britain, Poland, the Russian Federation, as well as the level of the authorities of the European Union is analyzed.

It was pointed out that one of the first countries in which public debate was introduced was the United States, where their order was further defined by the Administrative Procedure Act of 1946. This Act obliged the federal executive authorities to involve the public in the development of normative and legal acts through their public discussion. It is noted that the special place in the system of public discussions belongs to the parliamentary hearings, which are an effective form of involving the public in the legislative process, as well as a universal means of collecting information used by parliamentary committees to resolve political issues and control over the activities of the executive.

It is noted that the positive British experience of conducting public discussions through the publication of the Green and White books helped to spread this form of public discussion and at the level of the authorities of the European Union. It is indicated that from the foreign constitutional and legal experience it would be quite useful to introduce the practice of "gathering" different opinions of the public on the draft law through public discussion in the form of publication of the Green and White Papers. Publication of such books will definitely contribute to the strengthening of the role of the public in the development of legal acts and allows «to document» the public discussion of a draft normative legal act.

Keywords: constitutional and legal regulation, public discussion, bills, Green Papers, White Papers, foreign countries.