

# Конституційно-правові засади

## здійснення опосередкованого впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України



### **В. Ф. Нестерович**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка

*У статті досліджено конституційно-правові засади здійснення опосередкованого впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України. Запропоновано з метою оптимізації діалогових механізмів взаємодії між владою та суспільством запровадити в нормопроектній діяльності Президента України деякі елементи з європейської конституційної практики, зокрема обговорення законопроектів з громадськістю за процедурою «зеленої» та «білої» книг.*

**Ключові слова:** опосередкований вплив, громадськість, нормопроектна діяльність, Президент України.

*В статье исследованы конституционно-правовые основы осуществления опосредованного влияния общественности на нормопроектную деятельность Президента Украины. Предложено с целью оптимизации диалоговых механизмов взаимодействия между властью и обществом внедрить в нормопроектной деятельности Президента Украины некоторые элементы из европейской конституционной практики, в частности обсуждение законопроектов с общественностью по процедуре «зеленой» и «белой» книг.*

**Ключевые слова:** опосередкованное влияние, общественность, нормопроектная деятельность, Президент Украины.

*The article examines the constitutional and legal bases of indirect influence public on lawmaking of the President of Ukraine. A dialog in order to optimize the mechanisms of interaction between government and society, to introduce in lawmaking of the President of Ukraine, some elements from the European constitutional practice, including discussion of draft laws public to the procedure «green» and «white» papers.*

**Keywords:** indirect effect, the public, lawmaking, the President of Ukraine.

**П**оворнення України до президентсько-парламентської форми правління значно збільшило роль Президента України в державотворчих процесах. Разом з тим, урахувуючи демократичний вектор розвитку нашої держави, слід також посилити роль громадськості під час нормопроектної діяльності Президента України з метою активнішого залучення окремих громадян та громадських організацій до участі в розробці відповідних проектів нормативно-правових актів. Серед таких заходів пропонуємо назвати вдосконалення конституційно-правового регулювання здійснення опосередкованого впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України, що й є метою цієї статті.

Актуальність порушеного питання також посилюється й тим, що на сьогодні проблематика опосередкованого впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України, на жаль, не знайшла свого належного відображення у наукових роботах вітчизняних учених. Тим часом дослідження цієї проблематики в зарубіжних наукових джерелах має давню традицію. Зокрема, здійснення опосередкованого впли-

ву на нормопроектну діяльність Глави держави в зарубіжних країнах розкривається у роботах таких учених, як П. Сквайр, Дж. Ліндсей, К. Ковінтон, Е. Сміт, В. Олещек, Р. Беркман, А. Кітч тощо.

Конституційно-правова сутність опосередкованого впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України впливає перш за все з реалізації базових конституційних прав і свобод людини та громадянина, які закріплені в Конституції України: свободи думки і слова, вільного вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34); права збирати, зберігати, використовувати чи поширювати інформацію у будь-який спосіб (ч. 2 ст. 34); збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39); направляти індивідуальні чи колективні звернення до органів державної влади (ст. 40) тощо [1]. Тому опосередковані методи впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України *de jure* можуть бути реалізовані навіть за відсутності спеціальних нормативно-правових актів. Однак їх наявність робить цю діяльність більш регламентованою, прозорою й інституційною, що, безперечно, стимулює розвиток громадських ініціатив та значно збільшує їх роль і вагу у формуванні національного законодавства.

Потреба у використанні непрямих методів впливу на нормопроектну діяльність Президента України постає тоді, коли прямі методи перестають бути дієвими або є сумнівні у їх результативності. Не викликає сумніву думка американських учених, що представники влади у більшості випадків приймають нормативні рішення не на основі того, що є об'єктивним чи реальним, а на основі того, що привернуло їхню увагу та викликало у них емоції [2; с. 261-262]. Отже, єдиний шлях вплинути на процес прийняття нормативно-правових актів – це вплинути на сприйняття тих, хто їх приймає.

Опосередкований вплив громадськості на нормопроектну діяльність Президента України здійснюється у формі:

**1. Направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до Президента України.** Метою цього є привернення уваги Президента України, посадових і службових осіб Адміністрації Президента України до розв'язання певної нагальної суспільної проблеми. З метою збільшення ролі петиційного права під час здійснення впливу громадськості на владу американський вчений В. Олескек звертає увагу на необхідність організації активом громадськості відправлення звернень громадян, які повинні бути на одну й ту ж саму тему, подібного змісту та направлені на вирішення однієї проблеми [3; с. 36].

Базовим для регулювання такого роду конституційно-правових відносин є Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, який у ст. 1 визначає, що всі громадяни мають право через звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування брати участь в управлінні державними і суспільними справами з метою впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, організацій і установ незалежно від форми власності та відстоювання своїх прав і законних інтересів, а також відновлення їх у разі порушення [4].

Звернення громадян відповідно до цього закону може бути висловлене в письмовій або усній формі у вигляді:

пропозиції (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових та службових осіб, а також висловлюються думки щодо врегульованості суспільних відносин і умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і суспільного життя, соціально-культурного та інших сфер діяльності держави і суспільства;

заяви (клопотання) – звернення громадян з проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України й іншими законами їх прав й інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства, а також недоліки діяльності підприємств, організацій, установ незалежно від форми власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових та службових осіб, а також вираження думки щодо поліпшення їх діяльності;

скарги – звернення з вимогою про відновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, посадовими та службовими особами [4].

У разі надходження на ім'я Президента України, адресу Адміністрації Президента України звернень від громадян, підприємств, установ, організацій з пропозиціями щодо видання актів Президента України такі пропозиції розглядаються в установленому порядку. За результатами їх розгляду відповідно до пункту 6 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 Адміністрацією Президента України, а за дорученням Президента України – іншими суб'єктами здійснюється в разі потреби підготовка проекту акта Президента України та внесення його в установленому порядку [5].

**2. Проведення публічних заходів (круглих столів, слухань, обговорень тощо) за участю Президента України, посадових і службових осіб Адміністрації Президента України та громадськості.** Основною метою їх проведення є звернення суспільної уваги на певну проблему, яка потребує нормативно-правового вирішення. За результатами громадського обговорення ухвалюються резолюції та звернення до органів держав-

ної влади щодо розв'язання питання про прийняття, зміну, скасування чи втрату чинності певного нормативно-правового акта, який є предметом публічного обговорення.

Зокрема згідно з пунктом 2 Указу Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 вересня 2005 р. № 1276, на який уже зверталася увага, запроваджено практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6]. Утім проведення таких слухань не набуло системного характеру.

Іншим Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 у пункті 14 зазначено, що проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням Президента України можуть бути винесені на обговорення громадськості. Президент України згідно з підпунктом б пункту 4 цього Указу також може прийняти Розпорядження про винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України [5]. Однак здійснення громадськістю впливу в межах цих нормативно-правових положень є доволі обмеженим, оскільки не відомо, який саме проект акта буде винесений Президентом України для обговорення громадськістю.

Разом з тим з огляду на вітчизняну конституційну практику можна констатувати про доволі низький коефіцієнт корисної дії використання цієї форми опосередкованого впливу громадськості на нормопроєктну діяльність органів державної влади загалом та Президента України зо-

крема. Владні інституції найчастіше реагують, якщо взагалі реагують, на направлені на їх адресу резолюції за результатами проведення різного роду публічних заходів декларативними заявами чи абстрактними підзаконними правовими актами, які не забезпечені реальним механізмом їхнього застосування. У зв'язку з цим пропонуємо звернути увагу на деякий зарубіжний досвід з метою впровадження у нормопроєктній діяльності Президента України, зокрема на обговорення законопроектів з громадськістю за процедурою «зеленої» та «білої» книг. Ця процедура є доволі поширеною в Європейському Союзі, як на наднаціональному, так і національному рівнях, насамперед у Великобританії.

Так, громадськість має змогу висловити свою реакцію щодо певного законопроекту під час видання Урядом т. зв. «зеленої книги» (green paper), яка є первинною, дискусійною, і, як правило, її друк передує обговоренню біля у законодавчому органі. Метою «зеленої книги» є проведення консультацій з громадськістю щодо положень урядової законодавчої ініціативи. За результатами дискусії видається «біла книга» (white paper), яка відображає реакцію на «зелену». «Біла книга» є основою для остаточного варіанта законопроекту, який буде внесений Урядом до парламенту. Якщо на стадії «зеленої книги» її нормативні положення були узгоджені між центральним органом виконавчої влади та представниками громадськості, то після видання «білої книги» здійснення впливу вважається непристойним [7; с. 41]. Варто звернути увагу, що видання книг стосується лише тих законопроектів, які викликають значний суспільний інтерес [2; с. 9-10].

**3. Проведення публічних зібрань громадян.** Відповідно до статті 39 Конституції України громадяни можуть проводити збори, мітинги, походи і демонстрації за умови обов'язкового попереднього оповіщення про це органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Таке оповіщен-



ня має здійснюватись через організаторів масових зібрань. Основною метою проведення зборів громадян як опосередкованої форми впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України є публічне висловлення своєї позиції щодо проекту нормативно-правового акта, суб'єктом прийняття або ініціювання внесення якого до парламенту є Президент України. Здебільшого до цієї форми впливу громадськості вдається тоді, коли використання інших форм не мало бажаного результату.

Проведення публічних зібрань громадян є найбільш «незручною» для влади формою впливу громадськості, оскільки наявні проблеми нормативно-правового характеру набувають широкого розголосу, містять під собою значний протестний потенціал суспільства та негативно впливають на електоральні рейтинги народних обранців та політичні партії, які вони представляють. Тому органи влади в даному разі схильні до обмеження подібного роду публічних заходів непрямого характеру – пропонування зміни місця й часу проведення запланованого заходу. Заборона ж проведення публічних зборів громадян здійснюється виключно в судовому порядку. Гостроти та актуальності порушеної проблеми передусім додає відсутність на даний час в Україні спеціального закону, який би чітко визначив засади проведення зборів громадян й мінімізував обмеження та порушення цього конституційного права, які наразі мають місце у вітчизняній конституційній практиці.

У контексті вище висловленої думки доречно навести Рішення Європейського суду з прав людини від 2 жовтня 2001 р. у справі «Станков та Об'єднання македонська організація «Ілїндент проти Болгарії» (Stankov and United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria), у якому звернуто увагу на важливість захисту інтересів через проведення публічних зібрань. Так, у цьому Рішенні наголошується, що свобода зібрань та право висловлювати свої погляди під час таких зі-

брань становить одну з найвищих цінностей демократичного суспільства, оскільки сутністю демократії є спроможність вирішувати суспільні проблеми під час відкритих дебатів. Тому в демократичному суспільстві, що ґрунтується на принципі верховенства права, політичні погляди, які оспорюють існуючий порядок і реалізація яких здійснюється мирними засобами, повинні отримувати належну можливість бути оприлюдненими шляхом реалізації права на зібрання, а також іншими правомірними засобами [9].

**4. Розміщення у засобах масової інформації коментарів фахівців, результатів різноманітних досліджень, опитувань, аналітичних матеріалів тощо.** Зокрема згідно із Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII, який відіграє головну роль у галузі регулювання інформаційних відносин, визначає засади реалізації права громадян України та юридичних осіб на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення й зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення своїх функцій [10]. Тобто норми цього закону надають змогу у визначений ним спосіб отримання, використання та поширення інформації зацікавленими особами з метою впливу на нормопроектну діяльність Президента України.

Низка інших законів, а саме «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР [11], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII [12], «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII [13], «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 р. № 74/95-ВР [14] створюють правові основи для організації представниками громадськості різного роду публічних заходів з використанням ЗМІ, залучення широкого загалу для підтримки при-

йняття чи, навпаки, неприйняття нормативно-правових актів, суб'єктом прийняття або ініціювання внесення яких до парламенту є Президент України.

Здійснення впливу на нормопроектну діяльність Президента України з використанням ЗМІ є доволі ефективним. Це обумовлено, по-перше, значним авторитетом останніх у громадській свідомості; по-друге, здатністю впливати на значну аудиторію; та, по-третє, нерідко моделювати й організувати суспільну поведінку на основі заданих мас-медіа зразків. Експерти, переводячи дані тенденції у правову площину, наголошують, що в сучасному глобалізованому, інформаційному суспільстві засоби масової інформації є однією з констант правотворчого процесу [3; с. 34]. Представники громадськості, які намагаються опосередковано вплинути на нормопроектну діяльність Президента України, повинні широко співпрацювати з мас-медіа, оскільки за допомогою них можна надати певному питанню, що розробляється в адміністрації Президента України, суспільної значущості. Особливої уваги потрібно надавати, наголошують американські вчені Р. Беркман та Л. Кітч, своєчасному розміщенню адресної інформації у стрічці новин [15; с. 95].

Засоби масової інформації також можуть використовуватися як засіб тиску на Президента України. Однією з найбільш поширених його форм є розміщення у ЗМІ різноманітних соціологічних досліджень, рейтингів підтримки чи не підтримки тих чи інших питань, які потребують нагального правового врегулювання Президентом України. Оприлюднені рейтинги, особливо в авторитетних періодичних друкованих виданнях та на телебаченні, є важливою формою громадського контролю та можуть вплинути на позицію Президента України щодо прийняття/неприйняття ним нормативно-правового акта або ініціювання Президентом внесення законопроекту до Верховної Ради України.

Отже, ураховуючи вищевикладене, пропонуємо визначити опосередкований вплив громадськості на нормопроектну діяльність Президента України як організацію та проведення громадськістю публічних заходів, які спрямовані на підтримку або для протистояння тому чи іншому нормативно-правовому акту, суб'єктом прийняття або ініціювання внесення якого до парламенту є Президент України.

Таким чином, за результатами розгляду питання впливу громадськості на нормопроектну діяльність Президента України можна зробити такі висновки:

у чинному законодавстві України є нормативно-правові акти, які надають змогу громадськості здійснювати вплив на нормопроектну діяльність органів влади загалом і Президента України зокрема. Проте ці нормативно-правові акти здебільшого мають декларативний характер і, на жаль, не забезпечені механізмом їх реалізації, що в свою чергу значно знижує коефіцієнт корисної дії цих актів;

опосередкований вплив громадськості на нормопроектну діяльність Президента України – це організація та проведення громадськістю публічних заходів, які спрямовані на підтримку або для протистояння тому чи іншому нормативно-правовому акту, суб'єктом прийняття або ініціювання внесення якого до парламенту є Президент України;

на нормативно-правовому рівні слід передбачити чіткі, прозорі та дієві механізми впливу громадськості з метою посилення її ролі в цій сфері та недопущення відповідних зловживань і порушень, які інколи мають місце;

з метою оптимізації діалогових механізмів взаємодії між владою та суспільством пропонуємо запровадити в нормопроектній діяльності Президента України деякі елементи з європейської конституційної практики, зокрема обговорення законопроектів з громадськістю за процедурою «зеленої» та «білої» книг.

## Список використаної літератури

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Dynamics of Democracy / Ed. by P. Squire, J. Lindsay, C. Covington, E. Smith. – Madison-Sydney: Brown & Benchmark, 1995. – 596 p.
3. *Oleszek W. J.* Congressional Procedures and the policy Process / W.J. Oleszek. – Fifth Edition. – Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 2001. – 348 p.
4. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 (з наступними змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.
6. Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 вересня 2005 р. № 1276 (з наступними змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 38. – Ст. 2363.
7. *Dlugopolsky O.* Models of Lobbying: International experience and Ukrainian specificity / O. Dlugopolsky // Journal of European Economy. – 2006. – Vol. 5. – № 1. – P. 27-51.
8. A British Bill of Rights: Informing the debate. The Report of the Justice constitution committee. – London, 2007. – 166 p.
9. European Court Human Rights, Stankov and United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria judgment of 2 October 2001 // European Court of Human Rights Portal. – [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.echr.coe.int>.
10. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
12. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. № 2782-XII (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
13. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
14. Закон України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 р. № 74/95-ВР (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 13. – Ст. 83.
15. *Berkman R.* Politics in the Media Age / R. Berkman, L. Kitch. – New York: McGraw-Hill Book Company, 1986. – 332 p.
16. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. А.* Конституційне право України: підручник / За заг. ред. проф. В. А. Федоренка. – 3-є вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В.В. Коваленка. – К.: КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с.
17. 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.
18. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
19. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.