

Вплив громадськості

на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики*

Н. В. Мішина

доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Розвиток сучасної демократії нерозривно пов'язаний з питанням інституційного оформлення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Завдяки ефективному впровадженню таких конституційно-правових механізмів, забезпечується дотримання принципів прозорості та відкритості під час прийняття нормативно-правових актів, що, у свою чергу, значно посилює їх правореалізаційну спроможність.

Важливість та нагальність обраної теми монографічного дослідження не викликає сумнівів. Загалом можна погодитись із аргументами, викладеними в передмові, щодо актуальності теми для вітчизняної теорії та практики правознавства. Адже, як правильно відзначає автор рецензованої праці, «все більше нормативно-правових актів при-

ймається за безпосередньої ініціативи громадськості, її участі та з урахуванням громадської думки» (с. 5).

Актуальність теми підкреслюється й сучасними законопроектними тенденціями. У грудні 2013 р. у Верховній Раді України були зареєстровані проекти Законів України «Про місцеві ініціативи», «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання», а також проекти Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція) та Закону України «Про участь громадян у місцевому самоврядуванні». Отже, проведене дослідження має не тільки наукову, а й практичну актуальність.

Слід погодитись з В. Ф. Нестеровичем у тому, як він анутовував свою працю: «у монографії обґрунтовуються консти-

* Нестерович В. Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики : моногр. / В. Ф. Нестерович. – Луганськ : ЛДУВС імені Е. О. Дідоренка, 2014. – 736 с.

туційно-правові засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів крізь призму зарубіжного та вітчизняного досвіду. Досліджуються теоретико-методологічні засади впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів через розкриття методологічних засад, наукових та нормативно-правових підходів щодо розуміння суб'єкта, об'єкта та предмета впливу громадськості, а також з'ясування його конституційно-правових форм та видів. У монографії розглянуто петиційну форму впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, конституційно-правове регулювання направлення звернення громадян, народної правотворчої ініціативи, народного вето, консультативно-дорадчих органів, громадських обговорень тощо. Сформульовано конкретні практичні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України». Анотація цілком відповідає змісту роботи.

Монографія містить 736 сторінок та структурно поділена на 4 частини, кожна з яких, у свою чергу, складається з кількох розділів, а розділи – з параграфів. Кожну частину завершують висновки, що значно полегшує знайомство з дослідженням.

Перша частина монографії присвячена розгляду теоретико-методологічних засад впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. У цій частині роботи В. Ф. Нестерович приділив увагу методології дослідження; визначенню громадськості як суб'єкта впливу на прийняття нормативно-правових актів, у т. ч. переваг та недоліків такого впливу; аналізу об'єктів та предмета впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Першу частину завершує дослідження конституційно-правових форм впливу громадськості на при-

йняття нормативно-правових актів і механізмів їх реалізації (с. 9-165).

Під впливом громадськості на прийняття нормативно-правових актів запропоновано розуміти цілеспрямовану діяльність з відстоювання інтересів або чинення тиску на органи публічної влади, їх посадових та службових осіб, соціально активною частиною суспільства на користь того або іншого рішення, що має загальний характер, спрямоване на регулювання певного виду суспільних відносин і застосовується неодноразово.

Слушною є думка автора монографії, що можна наводити безліч класифікацій впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, проте жодна з них не дозволяє у межах своєї типологізації об'єктивно теоретично ідентифікувати цей феномен. Усі класифікації мають обмежений і статичний характер та не враховують динамічний аспект впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, який постійно видозмінюється, вдосконалюється й доволі часто має комбінований міжвидовий характер. Тому при теоретичному вивченні такого багатоаспектного явища, як вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів, досить важко у статичних аксіомах його охопити, що вимагає постійного вдосконалення критеріїв типології впливу громадськості з метою належного його конституційно-правового врегулювання (с. 66).

Друга частина дослідження присвячена розгляду петиційної форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Досліджуючи інститут петиції, В. Ф. Нестерович звертається як до українського досвіду, так і до законодавства та практики зарубіжних країн (с. 169-332). Також він охоплює такі проблеми, як становлен-

ня інституту петиції та механізму реалізації петиційної форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів; конституційно-правове регулювання направлення звернень громадян в Україні та в деяких зарубіжних країнах на національному рівні (США, Канада, Велика Британія, Франція, ФРН) та наднаціональному рівні (ЄС), конституційно-правове регулювання народної правотворчої ініціативи та народного вето.

Обґрунтованою є позиція автора монографії, що в основі алгоритму легітимації народної законодавчої ініціативи повинен лежати основоположний принцип вітчизняної доктрини конституційного права – верховенство Конституції України, який полягає у її пріоритетному та визначальному становищі в системі національного законодавства і вищій юридичній силі Конституції щодо всіх інших правових актів (с. 294-295).

Частина III має назву «Консультативно-дорадчі органи та громадські обговорення як форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів». Перехід від безпосереднього впливу окремих громадян до впливу об'єднаних у колектив за інтересами або територією проживання осіб безпосередньо (обговорення) чи через представництво (консультативно-дорадчі органи) є цілком логічним та обґрунтованим. У цій частині монографії В. Ф. Нестеровичем розглядаються теоретико-правові засади діяльності консультативно-дорадчих органів, конституційно-правове регулювання консультативно-дорадчих органів в Україні і в деяких зарубіжних країнах (Франція та інші країни-члени ЄС, Російська Федерація) та на наднаціональному рівні (ЄС), а також теоретико-правові засади проведення громадських обговорень і конституційно-пра-

вового регулювання громадських обговорень проектів нормативно-правових актів в Україні та в обраних автором дослідження зарубіжних країнах (США, ФРН, Велика Британія, Польща, Російська Федерація) і на наднаціональному рівні (ЄС) (с. 333-490).

Заслугове на увагу думка, що діяльність консультативно-дорадчих органів є особливою формою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Саме така форма взаємодії органів публічної влади і громадськості дає можливість отримати зворотний зв'язок під час нормопроектної діяльності, оперативно виявити альтернативні точки зору щодо прийняття того чи іншого нормативно-правового акта, відмінності у поглядах та позиціях соціальних груп, на які в першу чергу буде спрямований нормативно-правовий акт, або чиї інтереси він буде зачіпати.

Частина IV роботи має назву «Інші форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів». У ній автор монографії приділяє увагу лобіюванню в Україні та в зарубіжних країнах (США, Канада, Велика Британія, ФРН) впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів через засоби масової інформації (ЗМІ; громадський вплив через ЗМІ розглядається на теоретичному рівні, без виокремлення його особливостей в окремих державах), впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж інформації (цей вид громадського впливу також розглядається на теоретичному рівні, без виокремлення його особливостей в окремих державах), впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів при проведенні громадської експертизи діяльності органів публічної влади (на матеріалах України, Франції, Австрії та Ро-

сійської Федерації), а також проведенню мирних зібрань громадян з метою впливу на прийняття нормативно-правових актів (на матеріалах України та зарубіжних країн) (с. 491-663).

При дослідженні питання про співвідношення розвитку Інтернету та здійснення народовладдя обґрунтовано зроблено висновок, що комп'ютерні мережі є важливим та невід'ємним інструментом зміцнення й розвитку сучасної демократії. Сутнісною рисою інформаційного суспільства є те, що нові інформаційно-комунікаційні технології дозволяють значно розширювати права громадян шляхом надання їм доступу до різного роду інформації. Крім того, комп'ютерні мережі дозволяють значно збільшити ступінь участі громадськості у прийнятті нормативно-правових актів і здійсненні контролю за їх виконанням, активно використовуючи при цьому інформацію з метою захисту своїх прав та законних інтересів, а не тільки її пасивно споживаючи.

Отже, переважна більшість із положень і пропозицій, які наведені у роботі, є достатньо аргументованими та підкріплюються не тільки доктринальними судженнями, а й практикою сучасного українського державотворення. Разом з тим виникають і певні питання та зауваження до автора монографії:

1. На с. 168, у висновках до ч. 1, автор пропонує однією з десяти форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, які передбачають необхідність і доцільність конституційно-правової регламентації, вважати ініціювання проведення громадських обговорень у формі парламентських, комітетських та інших громадських слухань, конференцій, семінарів, «круглих столів» тощо. Думається, що більш точним було б вести мову не про «ініціювання проведення», а про їх проведен-

ня. Адже якщо ініціатива не буде реалізована, навряд чи її можна відносити до розглядуваних форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

2. Розглядаючи термін «громадськість» (пар. 2), автор дослідження пропонує визначити це поняття як організовану сукупність фізичних та юридичних осіб приватного права, а також їх об'єднань, яка на добровільних засадах бере участь у процесі підготовки і прийняття органами публічної влади нормативно-правових актів, а також здійснює контроль за їх виконанням з метою захисту своїх законних прав, свобод та інтересів (с. 89). Однак навряд чи йдеться саме про здійснення «контролю» – думається, що у громадськості для цього недостатньо владних повноважень. Більш точним було б зазначити про здійснення нагляду.

Водночас висловлені зауваження мають здебільшого дискусійний і рекомендаційний характер, не торкаються суті та основного змісту роботи В. Ф. Нестеровича, не впливають на її позитивну оцінку і не применшують значення монографії як самостійного творчого дослідження. Усі наведені в рецензії позитивні аспекти дослідження свідчать про вирішення автором актуальної наукової задачі і надання відповідних рекомендацій щодо розробки та вдосконалення законодавства України.

Таким чином, виходячи з реалій сьогодення українського державотворення, поява монографії В. Ф. Нестеровича «Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики» є очікуваною та своєчасною. Дослідження виконано на досить високому науково-методологічному рівні і є завершеною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати.