

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.572:001.891.3

А. Л. КРУТЬКО

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ
ТА НЕДОЛІКІВ ІНСТИТУТУ НАРОДНОЇ
ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ**

Систематизовано суб'єктивні та об'єктивні причини, що спонукають до запровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні, встановлено її переваги та недоліки.

Ключові слова: демократія, партисипаторна демократія, народна законодавча ініціатива, народ.

Крутько А. Л. Общетеоретический анализ преимуществ и недостатков института народной законодательной инициативы

Систематизированы субъективные и объективные причины, которые побуждают к внедрению института народной законодательной инициативы в Украине, установлены его преимущества и недостатки.

Ключевые слова: демократия, партисипаторная демократия, народная законодательная инициатива, народ.

Krutko Anastasiya . General-theoretical analysis of the advantages and disadvantages of the Institute of Popular Legislative Initiative

The article systematizes the subjective and objective reasons for the introduction of the popular legislative initiative in Ukraine, identifies its advantages and disadvantages.

Keywords: *democracy, participatory democracy, popular legislative initiative, people.*

XX – початок XXI ст. безпосередньо пов’язані з глобалізацією та демократизацією. Значна кількість держав, зокрема пострадянського простору, усвідомлює необхідність перегляду та наближення власного законодавства до законодавств розвинених країн, зокрема, й у частинні здійснення народовладдя. Необхідність розширення форм участі громадян у житті держави та суспільства безпосередньо пов’язана з розвитком демократії, адже чим вищий рівень політичної участі, чим ближче громадяни до постійно зростаючого рівня вимог до учасників політичного процесу, тим ближче демократія до свого ідеалу¹.

Обраний Україною вектор розвитку законодавства в напрямку утвердження народоправства, беззаперечно, є прогресивним, важливим і вірним, а найголовніше, не слід від нього відхилитися. Наступним кроком у цьому має бути регламентація народної законодавчої ініціативи (далі – НЗІ) в Конституції України, що збільшить можливості громадян та забезпечить їх ще одним дієвим механізмом впливу на владу і дозволить їм долучитися до управління державними справами.

Запровадження НЗІ в Україні викликано низкою об’єктивних та суб’єктивних причин.

Наявність законодавчо закріплених можливостей для безпосереднього появу індивідумом своєї волі дає йому право вибору найбільш придатного для цього способу (за необхідності він може скористуватися ними всіма), тобто суб’єкт, якщо у нього є бажання висловити свою думку з будь-якого питання, не стикається з проблемою, як це зробити. Більше того, держава пропонує для цього

вже готові рецепти, передбачаючи певні форми і надаючи відповідні гарантії. Таким чином, політико-правова активність громадян не лише не стикається із перешкодами, а й забезпечується сприяючи її прояву системою демократичних інститутів².

На нашу думку, НЗІ здатна прискорити формування громадянського суспільства з високою правовою свідомістю і бажанням брати участь в управлінні державними справами, оскільки можливість громадян пропонувати проекти законів є однією з характеристик демократичної держави та громадянського суспільства.

Як справедливо вважають науковці, громадянське суспільство досягає розквіту тільки в умовах демократії, у свою чергу, демократія може зберігатися і розвиватися лише на міцній основі громадянського суспільства, джерелом і необхідною умовою формування якої є самодіяльна активність або суб'єктність громадян³.

Більш того, ініціатива громадян дозволить створити не формальну, «маніпулятивну демократію», коли після виборів від людини вже нічого не залежить, а асоціативну засновану на громадянській участі та принципі субсидіарної держави⁴.

Погоджуємося із думкою В. В. Дмитрієва, що народ повинен мати право не тільки самостійно вирішувати питання державного та суспільного життя, а й повинен мати можливість ставити такі питання перед державними органами та посадовими особами, пропонувати свої проекти їх вирішення⁵. У даному випадку мова йде про те, що участь громадян в управлінні державними справами не має зводитися лише до референдуму, на якому громадяни шляхом голосування приймають чи ні запропонований представницьким органом влади проект закону, а й поширюватися, безпосередньо, на законопроектну діяльність, що є прямим підтвердженням їх політичної і правової активності. І дійсно це так, бо долучаючи до розроблення проектів законів, влада може так би мовити «почути» справжню волю народу.

Таким чином, вважаємо за необхідне розширити коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, доповнивши ст. 93 Конституції України, фразою: «... , а також народу», тобто запровадити інститут народної законодавчої ініціативи.

Немов би погоджуючись із цією тезою, М. Аміллер стверджує, що надання права законодавчої ініціативи народу випливає із «... суворого тлумачення принципу народного суверенітету і має за мету завадити можливій тенденції з боку членів парламенту нехтувати своїми обов'язками, закликаючи їх до прийняття законів стосовно певних питань»⁶. До цього слід додати: «тенденція до розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи, – як вірно зазначає Н. С. Крилова, – засвідчує, з одного боку, про поглиблення демократичних засад в організації законодавчої діяльності представницьких органів, а з іншого – сприятиме ускладненню нормотворчого процесу, появі більшої кількості центрів, що розроблюють законопроекти, та відсутності узгодженості між ними»⁷. Подібної точки зору дотримується і Л. Т. Кривенко, яка зазначає, що конституювання громадян суб'єктом права законодавчої ініціативи у парламенті випливає з концепції верховенство народу над всіма державними і недержавними суб'єктами, відповідає принципам народовладдя і є формою його реалізації⁸.

Розглянемо більш детально переваги та недоліки цього інституту безпосередньої демократії, адже дискусії, у ході яких прихильники та противники наводять аргумент «за» та «проти» необхідності надання громадянам права брати участь у законотворенні, із кожним днем, у зв'язку з демократизацією влади, набирають обертів, стають гострішими.

Перевагою інституту НЗІ є те, що вона, по-перше, спрямована на реалізацію прямого народовладдя або іншими словами, суверенної влади народу. Пояснимо свою позицію. Конституційна регламентація права НЗІ дає можливість громадянам на входження до законодавчого органу влади з власною ініціативою щодо прийняття закону, який об'єктивно буде відображати його інтереси та потреби, пов'язані з необхідністю нормативно врегулювати відповідні суспільні відносини. Саме ініціативність, бажання та активна діяльність громадян у сфері розроблення проектів законів дозволяє вести мову про його небайдужість, обізнаність, належний ступінь поінформованості, професійність та високий рівень правової свідомості.

По-друге, НЗІ сприяє формуванню установки особистості на участь в управлінні державними справами. Як наслідок, підвищується політична активність громадян, яка, у свою чергу, нівелює політичну віддаленість громадян від влади та викоринює таке негативне явище, як абсентеїзм та бюрократизм. Участь громадян у законодавчому процесі дає змогу створити прозору процедуру підготовки нормативно-правових актів, підвищити відповідальність органів публічної влади за результати законодавчого процесу⁹; створює необхідні передумови для досягнення справжніх цілей демократії, адже «демократичність держави проявляється в тому, що сама її організація відкриває громадянам та їх об'єднанням можливість впливати на зміст управлінських публічно-владних рішень, домагатися в цих рішеннях закономірних соціальних інтересів»¹⁰, а це, що зрозуміло, дає можливість представляти та реалізовувати громадянам власні ідеї стосовно питань розвитку країни¹¹.

По-третє, законопроекти, представлені за допомогою НЗІ, якнайкраще врегульовуватимуть суспільні відносини (соціально значущі проблеми), бо враховують потреби та інтереси народу. Досить часто предмет представленого до розгляду законопроекту стосується тих питань, які законодавчим органом влади з якихось причин не врегульовані. Завдяки запровадженню НЗІ громадяни розроблятимуть та представлятимуть проекти законів із метою заповнення прогалин у законодавстві, зайвий раз демонструючи власне бачення вирішення багатьох проблем, що, у свою чергу, дозволить владі «почути голос» народу і врахувати його. Активна участь є запорукою підвищення рівня демократії, чого прагне кожна країна, зокрема й наша (тобто можемо виокремити четверту позитивну рису НЗІ – підвищення рівня демократії). Важливо, що рішення прийняті парламентом з питань, винесених на обговорення завдяки використанню НЗІ, характеризуються як такі, що мають вищий ступінь легітимності. У них відображена воля та власне бачення (рішення) громадян щодо врегулювання певних суспільних (загальнодержавних) проблем, а головне те, що вони задовольняють

інтереси та потреби усього (або більшої частини населення), а не окремого прошарку – еліти.

Однак, як стверджує американський вчений Дж. Зіммерман, ніколи ніяка система представницької демократії не зможе повною мірою відображати справжні інтереси громадян. Представницькі органи можуть вдавати, що при законотворчості всі законопроекти до їх схвалення, зміни або відміни ретельно перевіряються на відповідність вищезагаданим інтересам. Проте ілюзія ефективності і якості такої роботи таїть загрози, що полягають у можливості маніпулюванням суспільною свідомістю. Якщо ж діяльність законодавця відповідає високим етичним стандартам, то і виборцю не доводиться вдаватися до коригуючого впливу механізмів прямої демократії¹².

П'ятою позитивною рисою НЗІ є те, що вона сприяє прийняттю законодавчим органом влади потрібних та ефективних законопроектів. Взаємодія парламенту, виконавчої влади, громадян, різних груп та інститутів громадянського суспільства дає змогу розробити найбільш ефективні законопроекти, спрямовані на вирішення основних проблем, що стоять перед державою та суспільством¹³. Зазначена співпраця громадян із посадовими особами (зокрема, із органами законодавчої влади) дозволяє налагодити конструктивний діалог між ними, а також сприяє підвищенню почуття відповідальності за прийняті закони як з боку громадян, так і з боку посадових осіб. Додамо, що держава в обличчі органів публічної влади виступає координатором і гарантом її (НЗІ) успішної реалізації. У процесі такої взаємодії посилюються зв'язки органів державної влади і органів місцевого самоуправління з населенням, громадськими утвореннями. Дія принципу зворотного зв'язку проявляється у тому, що при адекватному і своєчасному реагуванні на ініціативи та звернення громадян, їх позитивному розв'язанні відбувається реальне зміцнення встановлених законом відносин між громадянами та державою. У свою чергу, це укріплює державу, її публічні інститути та сприяє розвитку самосвідомості населення і формуванню громадянського суспільства¹⁴. Виходячи із сказаного, можемо виокре-

мити шосту позитивну рису НЗІ – спрямованість на встановлення взаємозв'язку та взаємовідносин між органами державної влади і громадянами.

Сьомою позитивною рисою народної законодавчої ініціативи є те, що вона виступає протиположно до впливу професійних «тіньових» лобістів на законодавчий процес. Явище «лобізм» у свідомості людей визначається двозначно і має як «світловий» («позитивний») так і «тіньовий» сенс. Позитивне розуміння характеризує лобізм як здорове, нормальне, життєво необхідне явище, виступаюче як інститут демократичного процесу, за допомогою якого виражаються та представляються різноманітні групові інтереси, які прагнуть бути задоволені¹⁵. У свою чергу «тіньовий» лобізм ототожнюється з такими словами (діями) як підкуп, корупція тощо. Він здійснюється на законодавчий орган влади з метою прийняття ним відповідного закону, який буде заохочувати інтереси вузького кола осіб в чіх інтересах діють «тіньові» лобісти.

Ні для кого не є секретом, що «тіньовий» лобізм досить поширений у країнах пострадянського простору, і Україна не є винятком. Зменшення або подолання такого негативного явища можливі лише за умов його законодавчого регулювання, економічної та політичної стабільності, реального існування та дії демократичних інститутів, високоосвіченого й добре інформованого громадянського суспільства з усталеними принципами, яке прагне побудови дійсно демократичної та правової держави. Існування зазначених умов дозволить зменшити використання лобізму як засобу збагачення окремих осіб і переорієнтувати його на використання суспільних цілей. Саме тому, на нашу думку, запровадження інституту НЗІ як форми участі громадян в управлінні державними справами та його дія забезпечать можливість громадянам ініціювати, а за умов доповнення етапом референдного затвердження законопроекту й приймати нові законопроекти, які будуть скасовувати ухвалені на користь окремих осіб рішення. У свою чергу, НЗІ сприятиме відкритості влади, що призведе до зростання довіри з боку населення до неї.

Таким чином, чим більше в руках громадян зосереджено засобів прямої демократії, тим ефективнішою буде робота самих парламентарів.

Поряд з позитивними рисами інституту НЗІ науковці-дослідники наводять ряд негативних. Розглянемо їх.

Противники участі населення в законодавчому процесі стверджують, що інститут НЗІ, по-перше, послаблює тканину представницького правління й потурає розпалюванню пристрастей між громадянами, підриваючи ідею зваженого обговорення законопроектів та досягнення компромісів у законодавчому органі, що, у свою чергу, знижує відповідальність законодавця і робить обрання в законодавчий орган непривабливим для кваліфікованих лідерів¹⁶.

Такі твердження Т. Кроніна, на нашу думку, певною мірою є вірними, але не остаточними. Наведемо деякі контраргументи.

На наш погляд, припущення того, що інститут НЗІ підриває або послаблює представницьке правління, не відповідає дійсності. Пояснимо. Розглядуваний нами інститут не має на меті замінити собою законодавчу діяльність (процес), який здійснюється парламентарями, навпаки, НЗІ має виступати його гармонічним доповненням. У чому це проявляється? По-перше, регламентуючи у своєму законодавстві народну законодавчу ініціативу законодавець розширює коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, що, зрозуміло, сприяє своєчасному ініціюванню та прийняттю необхідних нових законів або внесенню змін чи доповнень до існуючих. По-друге, розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи дає можливість зробити законодавчий процес більш динамічним, а прийняті законопроекти – ефективнішими.

Підтримуємо думку Дж. Зіммермана, що не має принципової різниці між законами, які прийняті *або винесені на затвердження (доповнено автором)* безпосередньо виборцями і представницькими органами. Народ, будучи джерелом влади, повинен володіти інструментарієм прямої демократії, яка буде достатньою для здійснення законодавчої влади самим народом, якщо у цьому виникне необхідність¹⁷.

Наступним недоліком інституту НЗІ називають те, що розробка пропонованого законопроекту покладається на плечі «ініціативної групи», що може призвести до появи неякісних законів. За законодавством зарубіжних країн для реалізації НЗІ необхідно розробити законопроект, який відповідатиме вимогам законодавчої техніки, а це вимагає кропіткої роботи та наявності відповідних знань, навичок. Зазвичай підготовка проекту закону при народній законодавчій ініціативі покладається на плечі народу. Противники НЗІ наголошують на тому, що народ в особі ініціативної групи не в змозі цього зробити.

На нашу думку, таке уявлення є хибним, адже для того, щоб підготувати проект закону, не обов'язково бути політиком, укладачеві достатньо розуміти соціальну проблему, яку за допомогою законопроекту збираються вирішити. Крім того, розробники законопроекту повинні дотримуватися відповідних вимог: 1) поважати принцип верховенства права, щоб забезпечити добре врядування; 2) розуміти, в чому полягає суспільний інтерес; 3) поважати законотворчу (парламентську) процедуру; 4) вміти перевести «політику» у законотворчий процес (законопроект); 5) дотримуватися етичних правил¹⁸.

Однак при цьому можуть виникнути питання, чи не буде розроблюваний або прийнятий законопроект вступати в протиріччя з іншими законами і чи буде він узгоджуватися з іншими державними програмами?

Таким чином, запровадження інституту НЗІ має достатню кількість як позитивних, так і негативних рис. Дослідження досвіду його використання і функціонування в різних країнах світу дає можливість зробити висновок, що в цілому цей інститут зарекомендував себе як засіб удосконалення законодавчого процесу.

Додамо, що при вивченні переваг та недоліків НЗІ встановлено, що досліджуваний нами інститут не має на меті замінити собою законодавчий процес, а покликаний бути «запасним» (додатковим) повноваженням виборців, яке буде застосовуватися лише тоді, коли законодавчий орган виявиться непередставницьким і таким, що не

бажає відповідати на потреби громадян¹⁹. Саме тому, враховуючи результати проведеного нами дослідження, вважаємо за необхідне розширити закріплений перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, у ст. 93 Конституції України, доповнивши його громадянами України. У результаті конституювання громадян як суб'єктів законодавчої ініціативи розшириться існуючий перелік форм участі громадян в управлінні державними справами.

1. *Погорська І. І., Лайшик Д. М.* Демократизація в сучасному світі: тенденції поширення та перспективи розвитку. С. 14 URL: http://www.kytmu.edu.ua/vm/v/v/p07/pogorska-lakishyk_u.pdf. 2. *Мурашин А. Г.* Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. Киев: Выща школа, 1989. С. 25. 3. *Макогон Т. И.* Местные сообщества и гражданские инициативы // Вестник Томского государственного педагогического университета. 2011. №11. С. 195. 4. *Гукова И. Н.* Взаимодействие негосударственных некоммерческих организаций с органами власти в сфере государственной социальной политики // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2009. № 12. С. 194. 5. *Дмитриев В. В.* Правовые институты общественного влияния в правотворческом процессе // Актуальные вопросы современной правовой науки: материалы Междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов и секции «Юридические науки» Респ. науч. конф. студентов и аспирантов вузов Респ. Беларусь «НИРС–2011», Минск, 4–5 нояб. 2011 г. / редкол.: О. И. Чуприс (отв. ред.) [и др.]. Минск: Изд. центр БГУ, 2012. С. 17. 6. *Амиллер М.* Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. Москва. 1967. С. 242-243. 7. *Сравнительное конституционное право: учебн. пособ. / отв. ред. В. Е. Чиркин.* Москва: Междунар. Отношения. 2002. С. 335-336. 8. *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України. Київ: Ін-Юре, 1997. С. 32. 9. *Михайлов И. П.* Общественное участие в региональном законотворческом процессе // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2006. № 23. С. 64. 10. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун.* Москва: НОРМА, 2005. С. 295. 11. *Абрамова А. И.* Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 68. 12. *Зиммерман Дж.* Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник

Московского государственного университета. Серия 11. Право. 1991. № 5. С. 54. **13.** Кушнирук Р. П. Проблемы и понятие осуществления законодательной инициативы в Российской Федерации // Новая правовая мысль. Волгоград: ООО «НПЦ «ГРУС». 2014. № 1 (60). С. 26. **14.** Бучакова М. А., Грязнова Т. Е. Институт непосредственной демократии в системе российской государственности // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 2. С. 19. **15.** Росенко М. І. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентарів. Шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214>. **16.** Tomas E. Cronin Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall // Harvard University Press. Cambridge; Massachusetts; London, 1989. P. 182. **17.** Зиммерман Дж. Цит. работа. С. 55. **18.** Розробка проєктів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2012. С. 47. **19.** Зиммерман Дж. Цит. работа. С. 53.

Krutko Anastasiya. General-theoretical analysis of the advantages and disadvantages of the Institute of Popular Legislative Initiative

The article systematizes the subjective and objective reasons for the introduction of the popular legislative initiative in Ukraine, as follows: 1) leveling the principle of national sovereignty set in article 5 of the Constitution of Ukraine, which is conditioned, in particular, by the limited range of forms of direct democracy limited in the legislation, as well as the absence of clearly specified mechanisms for realization of existing forms of direct democracy and guarantees of the implementation of decisions taken on the basis; 2) the construction of a democratic, legal and social state involves the formation and functioning of a civil society, which is impossible without the conscious and active participation of citizens in the management of public affairs; 3) the necessity for timely, prompt development and adoption, detection of deficiencies or gaps and changes in existing laws in connection with the development of new social relations, the creation of "efficient", effective and effective legislation; 4) low level of political and legal activity, legal consciousness and legal culture of citizens; 5) weak cooperation between representative authorities and citizens, lack of trust to a representative authorities.

The regulation of the popular legislative initiative will not only help to eliminate the reasons listed above, that encourage it to be implemented, but will also ensure the development and functioning of civil society.

In addition, the advantages and disadvantages of the popular legislative initiative have been identified. Advantages include: 1) the focus on the implementation of direct democracy (popular sovereignty); 2) promotion of democracy development; 3) 3) formation of an institute of citizens participation in the administration of state affairs; 4) the best consideration of the needs and interests of the people; 5) promoting the adoption of necessary and effective bills for legislative authority; 6) the intention to strengthen and improve the relationship between public authorities and citizens; 7) restraining the influence of professional "shadow" lobbyists on the legislative process. There has been proved the insufficient argumentation of the thesis about the disadvantages of the popular legislative initiative distributed in academic literature, in particular, firstly, it weakens the essence of representative authority and condones the sparking of confrontation among citizens; and, secondly, the drafting of the bill by the initiative group may lead to its poor quality.

Keywords: democracy, participatory democracy, popular legislative initiative, people.

УДК 342.1

I. P. СЕРКЕВИЧ

ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА НІМЕЧЧИНИ)

Проаналізовано розвиток ідеї розбудови української політики в сфері національної безпеки та оборони, спираючись на досвід провідних країн світу. Проведено порівняльний аналіз злочинів проти національної безпеки країн Європейського Союзу. Визначено основні напрями для наслідування зарубіжного досвіду Україною.

Ключові слова: національна безпека, злочин, європейська інтеграція, глобалізація.

© СЕРКЕВИЧ Ірина Ростиславівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін факультету № 6 Львівського державного університету внутрішніх справ