



НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТИТУТ ДЕМОКРАТИИ УЧАСТИЯ

Анастасия КРУТЬКО,

аспирант

Научно-исследовательского института государственного строения
и местного самоуправления
Национальной академии правовых наук Украины

Summary

The article reveals the essence and the conceptual ideas of participatory democracy. With the pair of dialectical category defines “form of participatory democracy”, as well as on the basis of the studied scientific literature defined its main varieties, namely the referendum initiative review. The study of these forms, it was found that the people’s legislative initiative more fully reflects the main tenets of participatory democracy and, therefore, can be considered as the key institution of participatory democracy.

Key words: participatory democracy, referendum, recall, people legislative initiative.

Аннотация

В статье раскрывается сущность и концептуальные идеи партиципаторной демократии. С помощью парной диалектической категории дается определение понятия «форма демократии участия», а так же на основании исследованной научной литературы определяются главные её разновидности, а именно: референдум, инициатива, отзыв. В результате исследования указанных форм, было установлено, что народная законодательная инициатива наиболее полно отображает главные постулаты демократии участия и поэтому может считаться ключевым институтом демократии участия.

Ключевые слова: партиципаторная демократия, референдум, отзыв, народная законодательная инициатива.

Постановка проблемы. Современное общество характеризуется как хорошо проинформированная, высокообразованная совокупность граждан, которые, отдалившись от своих частных интересов и заинтересованности, желают брать активное участие в решении вопросов, которые представляют общественный и государственный интерес. Право граждан быть непосредственно субъектом политического процесса отображает концепция партиципаторной демократии, имеющей в своем арсенале множество институтов, с помощью которых граждане могут непосредственно влиять на принятия решения. С целью поиска того института, который максимально полностью обеспечивает участия граждан в политическом процессе – инициирования, подготовки, принятия решений, а также в контроле за их выполнением, возникает потребность исследования форм демократии участия. Именно этим и обусловлена актуальность, востребованность и целесообразность рассмотрения данной темы.

Актуальность темы. Научными исследованиями партиципаторной демократии и её формы занимались такие зарубежные ученые, как Г. Алмонд, Б. Барбер, С. Верба, Д. Гелда, Ю. Гебермас, К. Пейтман, Дж. Ф. Циммерман и др. Среди отечественных ученых следует назвать С. Авакяна, Ю. Барабаша, В. Бортникова, В. Речицкого,

В.Л. Федоренко и др., которые внесли заметный вклад в изучение данной проблемы.

Целью статьи является, во-первых, с помощью парной диалектической категории «содержание» и «форма» сформулировать понятие «формы демократии участия»; во-вторых, исследовать основные формы партиципаторной демократии, а именно: референдум, отзыв и формы народной инициативы, а также сопоставить их с народной законодательной инициативой, как действенным и весьма необходимым институтом демократии участия.

Изложение основного материала исследования. Концептуальные идеи партиципаторной демократии в своих работах исследовали такие иностранные ученые, как Г. Алмонд, Б. Барбер, П. Бахрах, Ю. Гебермас, И. Масуди, К. Пейтман, Дж. Ф. Циммерман и др. Из отечественных исследователей стоит вспомнить В. Бортникова, А. Гончаренко, В. Речицкого, А. Проценко, В. Скоблики, Л. Хашиева и др.

Отечественный исследователь В. Бортников охарактеризовал демократию участия как «систему правления, в которой рядовые граждане скорее управляют сами собой, чем с помощью избрания представителей, которые бы правили от их имени» [1, с. 46].

Саму суть партиципаторной демократии раскрывает Б. Барбер, или как он ее сам назвал «сильная демо-

кратия». Он видел будущее демократии именно за сильной демократией, которая определяется политикой «... в буквальном смысле, это скорее самоуправление граждан, чем представительное управление во имя граждан. При такой демократии активные граждане непосредственно правят над собой, хотя не обязательно на каждом уровне и в любой момент, а довольно часто и, в частности, тогда, когда надо решать главные политические вопросы и когда проявляют свое действие значительные силы. Самоуправление осуществляется с помощью институтов, которые должны способствовать постоянному участию граждан в определении повестки дня, в дискуссиях и распоряжениях, в законодательном процессе и проведении политики в жизнь (в форме «совместной работы»)» [2, с. 258–259]. Сторонники демократии участия отмечают важность участия граждан непосредственно в процессе принятия управленческих решений через соответствующие формы участия. Ведь именно во время данного процесса формируются общественные цели и само сообщество. Отметим, что данная модель демократии рассматривает гражданина в качестве политика, это, безусловно, является преимуществом, ведь повышается общественная активность в политической жизни, происходит процесс самосовершенствования человека и как



следствие нивелируется социальная апатия и нигилизм.

Переходя непосредственно к определению форм participatory демократии, хотелось бы остановиться над работой И. Адамьюка «Демократия участия: механизмы общественного участия на местном, региональном и национальном уровнях», в которой автор предлагает отождествлять такие понятия, как «механизм», «форма» и «вид», аргументируя свою позицию тем, что многие формы гражданской активности имеют признаки, по которым они могут быть квалифицированы как механизмы демократии участия. Под механизмами демократии участия (в узком смысле) автор предлагает понимать только те механизмы гражданской активности, которые предусматривают реагирование власти в определенный способ. Иначе говоря, формами демократии участия является лишь те виды/способы участия граждан в управлении, которые имеют определенные правовые последствия [3, с. 7].

Представленная выше позиция автора, по нашему мнению, является ошибочной, так как понятие «механизм», «форма» и «вид» отражают разные стороны изучаемого института (предмета, явления). Для того чтобы правильно сформулировать понятие и определить формы participatory демократии, необходимо обратиться к такой основной парной категорий диалектики, как «форма» и «содержание», которые рассматриваются в единстве и взаимосвязи.

Понятие «форма» является многозначным, характеризует внешний вид определенного предмета, явления. В философской науке «форма» – способ организации предметов и процессов, которые составляют содержание. «Содержание» – совокупность элементов, сторон, свойств, связей и тенденций, составляющих данный процесс, предмет, явление [4, с. 245]. Таким образом, любая «форма» имеет определенное «содержание» и любое «содержание» имеет соответствующую ей «форму». Именно поэтому, прежде чем выделять формы, с помощью которых реализуется демократия участия, необходимо выяснить смысл этого понятия. Соглашаясь с позицией А. Ющенко, который считает, что таким содержанием являются участие граждан в законода-

тельном процессе, публичная деятельность, которая неразрывно связана с правом граждан на участие в законотворчестве и направлена на выявление общественных отношений, требующих урегулирования на законодательном уровне, а также на установление, изменение и отмену законов с целью такого регулирования [5, с. 67].

При исследовании научной литературы можно выделить большое количество форм participatory демократии, которые условно можем поделить на группы в зависимости от круга вопросов и, соответственно, уровня, на котором они реализуются. Отметим, что значимость вопросов, которые выносятся на государственный уровень, намного выше и касаются всех граждан (подданных данной страны), чем те, которые выносятся на местном уровне и касаются населения соответствующей территории. В свою очередь, анализируя зарубежное и отечественное законодательство, можно наблюдать определенную тенденцию: чем ниже уровень осуществления власти (от центра к обществу), тем более разнообразными являются формы такой демократии участия, и тем значительнее является ее влияние на конечный результат [6, с. 141].

Большинство ученых выделяют такие формы participatory демократии, как референдум, инициатива и отзыв [7, с. 20]. Это не полный перечень существующих форм демократии участия, а только наиболее распространенные.

Институт отзыва выступает одним из средств, с помощью которого прослеживается связь между избирателями и народными представителями. В научной литературе не существует единого определения указанного института. Институт отзыва можно рассматривать с двух сторон: как разновидность юридической ответственности (данное мнение поддерживают С. Авакян, Н. Боброва, Т. Зражевская) [8] и как проявление народовластия.

Рассматривая институт отзыва как проявление народовластия, мы поддерживаем мнение А.С. Автономова, который утверждает, что право отзыва выборного должностного лица способствует усилению общественного контроля за деятельностью выборных органов публичной власти и может быть

действенным рычагом такого контроля при достаточно высокой активности избирателей, должном уровне политического и правового сознания граждан и удачной обработке правового регулирования этого института, который, с одной стороны, призван обеспечивать достаточно широкие возможности для проявления инициативы граждан и их организаций, а с другой – создавать гарантии от превращения этого института в фактор, который дестабилизирует работу выборных органов публичной власти [9].

Из выше указанного можно сделать вывод, что институт отзыва должен выступать тем рычагом, с помощью которого избиратели могут влиять на деятельность депутатов. В результате неисполнения или ненадлежащего исполнения выборным лицом своих полномочий, в результате недоверия или невыполнения возложенных на себя обязательств, предвыборных программ, целей, нарушения норм законодательства, институт отзыва гарантирует гражданам досрочно сократить срок пребывания данного должностного лица у власти.

Проанализировав зарубежное законодательство, можно сделать вывод, что институт отзыва регламентирован не во всех демократических государствах. Это связано, прежде всего, с конституционным закреплением свободного мандата, а не императивного. Институт отзыва существует на разных уровнях, в частности в отдельных кантонах Швейцарии, а также в 36 штатах США на окружном и муниципальном уровнях [10]. Однако процедура реализации отзыва депутатов в США является очень сложной, поскольку предполагает соблюдение более жестких, чем на выборах, требований.

Как показывает практика европейских стран, институт отзыва является целесообразным и необходимым на муниципальном уровне.

Действенным механизмом participatory демократии выступает референдум, ведь он является одной из форм привлечения масс к принятию политических решений, которые имеют важное для них значение.

Термин «референдум» является производным от лат. referendum (то, что должно быть сообщено). Этимология данного понятия является нерас-



крытой, по сравнению с современным юридическим определением, ведь реальная сущность указанного явления намного шире, по сравнению с его буквальным переводом.

На сегодняшний день в юридической литературе не существует единого определения понятия «референдум». Многие ученые по-разному трактуют его, вынося на первое место тот или иной фактор. Анализируя труды ученых, обращаем внимание на дефиницию, которую предоставила В. Комарова: референдум – это волеизъявление установленного законом числа граждан по любым общественно значимым вопросам, кроме тех, которые по закону не могут быть вынесены на референдум, имеющее высшую юридическую силу и обязательно для исполнения органами, организациями и гражданами, в отношении которых решение имеет императивный характер [11, с. 28–29].

В зависимости от предмета, степени обязательности проведения и обязательности принятых на референдуме решений, времени проведения, содержания решений, которые принимаются на референдуме, субъекта инициирования и территориальных границ [12, с. 6–7], которых касается референдум, в мировой юридической практике различают разные виды референдумов, а именно: конституционные, законодательные, международно-правовые, административно-правовые; консультативные, постановляющие; обязательные, факультативные; до законодательные, после законодательные (ратифицирующие); утверждающие, отклоняющие, отлагательные; по народной инициативе (петиционный), по инициативе органов публичной власти; общегосударственные, региональные, местные [12 с. 17]. Каждый из указанных видов референдумов, несомненно, играет важную роль в политико-правовой действительности государства, ведь с помощью указанных типов референдумов происходит непосредственное влияние граждан на принятие государственно-властных решений путем голосования «за» или «против» определенного законопроекта или поправки к существующему закону.

Возвращаясь к основным постулатам демократии участия, в частности к активной, сознательной участи граждан в процессе инициирования,

формирования, выработки, принятия и реализации важных политических решений, отметим, что упомянутый нами институт референдума в полной мере не отражает все перечисленные нами аспекты партиципаторной демократии.

Референдум, безусловно, относится к одному из институтов выше упомянутой демократии, так как с помощью него можно влиять на политическую жизнь страны, путем принятия/отмены решений парламента. По нашему мнению, главным недостатком референдума является то, что на голосование выносятся проект закона, который разработан парламентом. В свою очередь, граждане обязаны голосовать за весь проект в целом, без возможности внесения каких-либо корректив или поддержки одной или нескольких частей законопроекта. То есть, при реализации референдума нивелируется настоящая мысль, воля, видение граждан по решению конкретного вопроса, ведь законотворческий процесс сконцентрирован в руках парламентариев. Участие граждан сводится к простому голосованию, которое отражает поддержку или, наоборот, отклонения предложенного законопроекта.

В зависимости от субъекта инициирования, референдум может быть проведен по инициативе органов власти и по народной инициативе. Референдум по народной инициативе, по своей сути, тождественен одному из видов инициативных форм – референдной народной инициативе.

Прежде чем перейти к рассмотрению содержания референдной инициативы, считаем необходимым выяснить, что представляет собой народная инициатива. В Шаповал приводит следующую дефиницию: народная инициатива – это формулирование и поддержание со стороны определенного количества граждан, имеющих право голоса, требований, вследствие реализации которых парламентом или непосредственно народом, могут быть приняты властные решения. Народная инициатива имеет три разновидности – референдная, конституционная, законодательная народная инициатива [13, с. 153].

Народная референдная инициатива предусматривает проведение в соответствующей форме референдума (народного голосования) по требованию

соответствующего количества избирателей, установленных Конституцией [14, с. 10]. Народная референдная инициатива, по сравнению с обычным референдумом, сопровождается надлежащим образом оформленным требованием соответствующего количества избирателей провести референдум по определенному вопросу и обязанностью назначить уполномоченных на это лиц референдум по народной инициативе. Отметим, что закрепление за гражданами возможности быть субъектом инициирования проведения референдума выступает определенным средством регулирования имеющихся государственно-правовых проблем.

Более распространенными и широко использованными (в сравнении с референдной народной инициативе) во всем мире являются народная законодательная и конституционная инициатива. Указанные институты – ключевые в концепции партиципаторной демократии, ведь наиболее полно отражают ее главные постулаты.

Проанализировав законодательство зарубежных стран, можем сделать вывод, что народная законодательная и конституционная инициатива выступает сложным институтом, с помощью которого возможно непосредственное законодательное участие граждан в законодательном процессе.

Как отмечает В. Шаповал, народная законодательная инициатива предусматривает право определенного количества граждан, имеющих право голоса, требовать в установленных формах принятия парламентом нового закона или внесения изменений в действующий, и парламент должен рассмотреть, но не обязан удовлетворять соответствующие требования [13, с. 155]. Отметим, что предложенное ученым определение характеризует в полной мере вид так называемой не сформулированной народной законодательной инициативы. Сформулированная народная законодательная инициатива предусматривает право установленного количества избирателей вносить проект закона на рассмотрение в представительный орган, и государственный орган обязан рассмотреть предложение, которое отобрано в виде статей закона, и принять решение [15, с. 81]. Конституционная народная инициатива предусматривает право определенного количе-



ства граждан, имеющих право голоса, требовать осуществления парламентом частичной ревизии Основного Закона, что влечет соответствующие действия парламента [13 с. 155]. Исходя из приведенных определений, анализа зарубежного законодательства и практики использования указанных институтов, отметим, что наведенные нами выше институты демократии участия в полном объеме позволяют активно настроенным гражданам непосредственно участвовать в инициировании, разработке, принятии нормативно-правовых актов для решения проблем, которые их тревожат, и для восстановления нарушенных интересов.

Народная законодательная и конституционная инициатива являются достаточно похожими институтами, разница заключается лишь в уровнях, к которым предлагаются изменения (либо конституционный – самый высокий, либо законодательный), а также в количестве голосов, необходимых для внедрения инициативы. По нашему мнению, народная законодательная инициатива, по сравнению с конституционной, является более удачной и эффективной, ведь нередко избиратели могут предлагать внесение тех изменений, которые не касаются предмета конституционного регулирования.

Выводы. Народная законодательная инициатива является ключевым инструментом партиципаторной демократии, отметим, что регламентация и реализация указанного института позволяет гражданам почувствовать себя в роли законодателя. Именно тесная взаимосвязь народа и права обуславливает эффективное правовое регулирование общественных отношений, так как право будет формироваться не только в кабинетах политиков, которые сразу после выборов забывают, чьи интересы они представляют, но и исходит непосредственно от народа как единственного источника власти.

Список использованной литературы:

1. Бортников В. Особенности участия граждан в концептуальных моделях демократии / В. Бортников // Политический менеджмент. – 2007. – № 3. – С. 38–50.
2. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу / Б. Барбер //

Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 254–256

3. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf.

4. Данильян О.Г. Філософія : [підручник] / О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань. – Х. : Право., 2013. – 432 с.

5. Ющенко Ю. Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі / Ю. Ющенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2007_1/Juschenko.pdf.

6. Барабаш Ю. Конституційний вимір української демократії (історико-теоретичні нотатки) / Ю. Барабаш // Право України. – 2014. – № 7. – С. 137–145.

7. Мельвиль А.Ю. Как измерить и сравнить уровни демократического развития в разных странах? / А.Ю. Мельвиль [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mgimo.ru/files/58360/kb-04_polit-atlas.pdf.

8. Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве / А.С. Авакьян // Советское государство и право. – 1973. – № 2. – С. 34–35; Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т.Д. Зражевская // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 83–84; Боброва Н.А. Ответственность как средство укрепления законности в государственно-правовых отношениях / А.Н. Боброва // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР : межвуз. темат. сб. / под ред. В.М. Горшенева. – Ярославль, 1977. – Вып. 4 – С. 56.

9. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / А.С. Автономов. – М. : ООО Фирма «Инфограф», 1999. – С. 306.

10. Панкевич І. Імперативізація парламентського мандату в Україні та інших європейських державах (порівняльно-правовий аналіз) / І. Панкевич // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2010. – Вип. 50. – С. 118–126.

11. Книгін К. Правове визначення референдуму як форми народов-

ладдя (проблеми теорії і практики) / К. Книгін // Право України. – 2001. – № 11. – С. 28–31.

12. Референдуми в Європейському Союзі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcenter.org.ua/files/referendumi.pdf>.

13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн Академічний курс : [підручник] / В.М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.

14. Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/images/bul/Bul_9_2013.pdf.

15. Лотюк О. Форми безпосередньої демократії в сучасних зарубіжних країнах (італійський досвід) / О. Лотюк // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 79–82.