



КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В УКРАИНЕ

Николай СМУК,

соискатель кафедры конституционного права юридического факультета
ГВУЗ «Ужгородский национальный университет»

Summary

In the article the concept of the people's legislative initiative, state of research of people's legislative initiative in Ukraine, as well as the prospects and opportunities of introduction of this institute in the legal practice. Analyzes the constitutional-legal acts regulating people's legislative initiative. The problems and disadvantages of the current state of constitutional and legal regulation of national legislative initiatives and suggests ways to address them. In the article the state regulation of national legislative initiatives in Ukraine. Based on the analysis of the Constitution of Ukraine and draft amendments to the Basic Law of the State in this area outlined prospects for the consolidation of national institute of legislative initiative.

Key words: people's legislative initiative, constitutional and legal regulation.

Аннотация

В статье исследовано понятие права народной законодательной инициативы, состояние исследованности народной законодательной инициативы в Украине, а также перспективы и возможности внедрения данного института в правовую практику. Проведен анализ актов конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы. Определены проблемы и недостатки современного состояния конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы и предложены способы их решения. В статье рассмотрено состояние правового регулирования народной законодательной инициативы в Украине. На основе анализа норм Конституции Украины и проектов изменений к ней в этой сфере очерчены перспективы закрепления института народной законодательной инициативы.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, конституционно-правовое регулирование.

Постановка проблемы. Одной из форм народовластия выступает право народной законодательной инициативы, которое хоть косвенно, но находит свое воплощение в национальных актах конституционного законодательства. В частности, основные принципы осуществления народовластия, формы их реализации регламентируются как на конституционном уровне, так и в других актах конституционного законодательства. Однако следует констатировать тот факт, что на сегодняшний день конституционное законодательство Украины четко не предусматривает порядок реализации такой формы непосредственного народовластия, как право народной законодательной инициативы.

В связи с этим возникает необходимость в проведении тщательного анализа нормативных актов, которыми регламентируются отдельные вопросы осуществления прямого народовластия, в частности, с целью определения путей дальнейшего развития института права народной законодательной инициативы как одной из его форм.

Актуальность темы исследования подтверждается недостаточностью научных работ, посвященных определению проблем конституци-

онно-правового регулирования права народной законодательной инициативы и путей их решения.

Состояние исследования. Отдельные аспекты проблемы реализации права законодательной инициативы, а также вопросы осуществления непосредственного народовластия исследовали такие ученые, как К.Ю. Алданова, М.Г. Братасюк, Л.Н. Герасина, И.А. Дидковский, И.М. Жаровская, И.В. Иванчо, А.Л. Крутько, А.М. Мудра, А.В. Мурашин, В.Ф. Нестерович, И.Е. Словская, В.М. Скрипнюк, Т.А. Тополянская, В.Л. Федоренко, Л.Н. Шипилов, А.В. Щербанюк и многие другие. Однако на сегодняшний день отсутствуют комплексные исследования, посвященные определению современного состояния конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы, что подтверждает важность и актуальность предложенной темы.

Целью статьи является определение современного состояния конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы и направлений его дальнейшего усовершенствования.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: определить понятие пра-

ва народной законодательной инициативы; проанализировать положения Конституции Украины и других актов конституционного законодательства, которыми определяются формы непосредственного народовластия, порядок их реализации; предложить пути дальнейшего развития соответствующего законодательства в части регулирования права народной законодательной инициативы.

Изложение основного материала. Одним из видов законодательной инициативы, определяемой особым субъектом реализации, является народная законодательная инициатива. В научной литературе сложилось по крайней мере три выраженных подхода к пониманию ее сущности: 1) как формы непосредственной демократии [1, с. 81]; 2) как конституционно-правового института [2, с. 36]; 3) как права народа легитимно влиять на процесс законотворчества, контролировать его и принимать в нем непосредственное участие [3, с. 168].

Так, по мнению А.Л. Крутько, народная законодательная инициатива – действенная форма непосредственной демократии, которая с каждым днем набирает все большие обороты. Регламентация данной инициативы на законодательном уровне гарантирует право гражданам непосред-



ственно участвовать в управлении государственными делами, тем самым стабилизируя дисбаланс между публичными и общественными интересами [1, с. 81].

Некоторые ученые под понятием «народная правотворческая инициатива» предлагают понимать право граждан при условии сбора установленного конституцией или законом количества подписей избирателей предлагать проект нормативно-правового акта, который подлежит обязательному рассмотрению представительным органом публичной власти или избирательным корпусом на всеобщем референдуме, по результатам которого принимается решение о принятии или непринятии этого нормативно-правового акта [3, с. 168].

Другие исследователи считают, что институт народной законодательной инициативы – это право избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению парламентом. При этом парламент, как правило, может принять любое решение: согласиться с проектом, внести в него поправки или отклонить его. Этим народная законодательная инициатива, по мнению И.М. Жаровской, отличается как от референдума, чье решение имеет силу закона, так и от права на обращение в органы власти с предложениями (петицией), что предполагает ответ, но не требует обязательного рассмотрения на уровне парламента [2, с. 36].

По нашему мнению, можно определить право народной законодательной инициативы как гарантированное Конституцией и законами Украины безусловное право народа самостоятельно и непосредственно разрабатывать или принимать участие в разработке проектов законов и других актов Верховной Рады Украины и инициировать перед парламентом или на референдуме их обязательное рассмотрение.

Вопросы осуществления прямого народовластия определены в ст. ст. 5 и 69 Конституции Украины, в которых регламентировано, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ. Народ осуществляет власть непосредственно, через органы госу-

дарственной власти и органы местного самоуправления. Народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и другие формы непосредственной демократии [4].

Из содержания этих конституционных норм следует, что народ Украины имеет право выражать свою волю, которая является источником власти, не только через выборы, референдум, но и через другие формы непосредственной демократии, причем такие формы являются неограниченными. С одной стороны, концепция, примененная в Конституции Украины, открывает широкие возможности для граждан принимать участие в управлении государственными делами. С другой стороны, отсутствие какой-либо конкретики по этому вопросу (о других формах непосредственной демократии) приводит к тому, что данная конституционная норма остается фактически фикцией. Считаем, что удачно эта проблема решена в Конституции Республики Беларусь, в ст. 99 которой прямо указано, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Беларусь, депутатам Палаты представителей, Совету Республики Беларусь, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 000 человек и реализуется в Палате представителей [5].

В решениях Конституционного Суда Украины от 5 октября 2010 г. № 6-рп [6] и от 16 апреля 2008 г. № 6-рп [7] представлено официальное разъяснение положений ст. ст. 5 и 69 Конституции Украины. В частности, отмечается, что слова «носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине является народ» нужно понимать так, что в Украине вся власть принадлежит народу. Власть народа является первичной, единственной и неотчуждаемой, она осуществляется народом путем свободного волеизъявления через выборы, референдум, через иные формы непосредственной демократии в порядке, определенном Конституцией и законами Украины, через органы государственной власти и органы местного самоуправления, сформированные в соответствии с Конституцией и законами Украины. При этом

результаты народного волеизъявления в определенных Конституцией и законами Украины формах непосредственной демократии являются обязательными [6].

При этом считаем, что Конституционный Суд Украины, принимая соответствующее решение, был несколько непоследовательным в своих выводах. Так, отмечая, что народ осуществляет свое волеизъявление через выборы, референдум и другие формы непосредственной демократии исключительно через органы государственной власти и органы местного самоуправления, Конституционный Суд Украины необоснованно смешал две формы демократии – прямую и представительную.

Как известно, в прямой демократии между волей народа и ее воплощением в решениях нет опосредованных звеньев: народ сам участвует в обсуждении и принятии решений. В представительной (репрезентативной) демократии воля народа выражается не прямо, а через институт посредников (парламент, органы местного самоуправления), поэтому ее еще называют делегированной демократией [8, с. 57]. Следовательно, выражение народом свободы через органы государственной власти и местного самоуправления является ничем иным, как формой представительной демократии.

Как верно по этому поводу отмечает Ю.Г. Мирошниченко, украинский народ, в отличие от всех государственных органов, не ограничен Конституцией Украины и не должен быть ограничен законами Украины путем закрепления за ним четко определенного и исчерпывающего перечня властных прав. Украинский народ полномочный взять в свое производство любой вопрос в сфере управления государственными (общественными) делами (кроме зафиксированных в ст. 74 Конституции Украины) и принять соответствующее решение, которое является обязательным к исполнению на территории Украины [9, с. 11].

Также обращает на себя внимание тот факт, что в трактовке Конституционного Суда Украины обязательными к исполнению являются лишь результаты народного волеизъявления, ко-



торые выражаются через формы непосредственной демократии, предусмотренные в Конституции и законах Украины. На этом основании можно сделать вывод, что институт права народной законодательной инициативы в Украине не функционирует (поскольку он прямо не определен ни в одном нормативном акте). Граждане могут только опосредованно, через органы государственной власти и местного самоуправления, вносить свои законодательные предложения в парламент.

Таким образом, Конституция Украины содержит нормы, которые косвенно касаются права народной законодательной инициативы, предвидя возможность его существования, однако не предоставляют ему конкретную форму выражения. Положения Конституции Украины нашли свое развитие в других нормативных актах, среди которых приоритетное место занимают законы.

Рассматривая вопрос конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы, нельзя обойти вниманием те нормативные акты, в которых нашли свое воплощение конституционные положения, касающиеся его реализации в опосредованной форме: Закон Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» [10], Закон Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [11], Закон Украины «О предотвращении коррупции» [12], Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Типового положения об общественном совете при министерстве, другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственной администрации» [13] и другие.

Так, Законом Украины «О статусе народного депутата Украины» определено, что народный депутат в соответствии с законом рассматривает обращения избирателей, а также от предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти,

органов местного самоуправления, объединений граждан, принимает меры для реализации их предложений и законных требований, информирует избирателей о своей депутатской деятельности во время личных встреч с ними и через средства массовой информации [14]. Это дает возможность избирателям опосредованно инициировать рассмотрение вопросов в Верховной Раде Украины, предоставлять предложения по принятию соответствующих законопроектов.

При этом необходимо согласиться с мнением А.Н. Держалюка, который отмечает, что эффективной и распространенной формой в деятельности депутата относительно отстаивания интересов избирателей является институт депутатских запросов, который также позволяет воплощать в жизнь инициативы общественности. Ученый отмечает, что народные депутаты углубляют сотрудничество с общественными организациями с целью лучшего использования их информации по проблемным вопросам общества и государства [15, с. 41–42].

Статья 19 Закона Украины «О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства» предоставляет общественным организациям, зарегистрированным в установленном порядке, гарантированное в соответствии с Конституцией Украины, этим законом и уставными положениями право через субъектов права законодательной инициативы выступать с законодательными инициативами в сфере военного строительства, правоохранительной деятельности, социальной защиты военнослужащих, пенсионеров и членов их семей [10].

Проекты законов, которые касаются социально-экономических отношений, подаются соответствующими органами исполнительной власти с учетом предложений всеукраинских профсоюзов, их объединений в соответствии с требованиями Закона Украины «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», ст. 21 которого регламентируется, что профсоюзы, их объединения защищают право граждан на труд, принимают участие в разработке и осуществлении государственной по-

литики в сфере трудовых отношений, оплаты труда, охраны труда, социальной защиты. Проекты нормативно-правовых актов, касающихся трудовых отношений или социальной защиты граждан, рассматриваются органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов, объединений профсоюзов. Профсоюзы, их объединения имеют право вносить предложения субъектам права законодательной инициативы и соответствующим органам государственной власти о принятии или внесении изменений в законы и другие нормативно-правовые акты, касающиеся социально-трудовой сферы [11].

Законом Украины «О предотвращении коррупции» предусмотрено участие общественности в мероприятиях по предотвращению коррупции. В частности, согласно ст. 21 этого закона общественные объединения, их члены или уполномоченные представители, а также отдельные граждане в деятельности по предотвращению коррупции имеют такие права: проводить, заказывать проведение общественной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, подавать по результатам экспертизы предложения в соответствующие органы, получать от соответствующих органов информацию об учете поданных предложений; участвовать в парламентских слушаниях и других мероприятиях по предупреждению коррупции; вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по совершенствованию законодательного регулирования отношений, возникающих в сфере предотвращения коррупции [12].

Для реализации гражданами своего права на участие в управлении государственными делами Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Типового положения об общественном совете при министерстве, другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственной администра-



ции» предусматривается создание общественного совета при органах исполнительной власти. Согласно п. 4 этого положения общественный совет в соответствии с возложенными на него задачами подает органу обязательные для рассмотрения предложения по вопросам, по которым орган проводит консультации с общественностью, а также по подготовке проектов нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере [13].

Выводы. В Украине создана правовая основа и предпосылки для законодательного оформления института права народной законодательной инициативы. Однако с целью предоставления этому институту формы необходимо конкретизировать порядок реализации соответствующего права, а также среди субъектов права законодательной инициативы определить в ст. 93 Конституции Украины народ Украины.

Список использованной литературы:

1. Крутько А.Л. Зарождения та розвиток народної законодавчої ініціативи / А.Л. Крутько // Держава і право. – 2014. – Вип. 66. – С. 74–82.
2. Жаровська І.М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І.М. Жаровська // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична». – 2010. – № 3. – С. 32–39.
3. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : [монографія] / В.Ф. Нестерович. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Конституция Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-ХІІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.
6. Рішення Конституційного Суду України у за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини 1 статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин 2, 3, 4 статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин 2, 3 статті 5, статті 69, частини 2 статті 72, статті 74, частини 2 статті 94, частини 1 статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1065.
8. Юрій М.Ф. Політологія : [навч. посібник] / М.Ф. Юрій. – К. : Дакор ; КНТ, 2006. – 416 с.
9. Мирошніченко Ю.Г. Влада Українського народу та шляхи забезпечення конституційності його рішень / Ю.Г. Мирошніченко // Віче. – 2011. – № 21. – С. 8–11.
10. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
11. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
13. Про затвердження Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
14. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
15. Держалюк О.М. Запити народних депутатів України як інструмент підтримки та реалізації громадських ініціатив / О.М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 37–42.