

ИНСТИТУТЫ НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СИСТЕМЕ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

© 2012 Р.Н. Максакова

кандидат юридических наук, доцент

Классический частный университет, г. Запорожье, Украина

E-mail: ruslana_m@inbox.ru

Проведено исследование содержания и возможных перспектив внедрения в украинское законодательство института народной законодательной инициативы, а также охарактеризован действующий институт местной инициативы. Автор отмечает, что институт народной законодательной инициативы должен иметь место в законодательстве Украины как одна из форм осуществления учредительной власти.

Ключевые слова: Конституция, местная инициатива, местное самоуправление, народная законодательная инициатива, Украина, учредительная власть.

Деятельность специального вспомогательного органа при Президенте Украины - Конституционной Ассамблеи стало дополнительным стимулом для проведения научных исследований в сфере осуществления учредительной власти. Цель создания Конституционной Ассамблеи была определена как наработка предложений по внесению изменений в Конституцию Украины, которые Президент Украины как субъект законодательной инициативы планирует передать в парламент. Поэтому исследование форм осуществления учредительной власти с целью их усовершенствования, а также изучение зарубежного опыта и выявление новых форм, внедрение которых представляется возможным в Украине, выступают актуальным направлением научных исследований на современном (новом) этапе конституционного процесса в Украине.

Среди многообразия форм осуществления учредительной власти особый интерес вызывают две. Первая: народная законодательная инициатива (как форма, которая на сегодня не является законодательно установленной в Украине, но к которой периодически возникает интерес как у законодателя (что находит отражение в ряде законопроектов), так и у представителей современной научной мысли). Вторая: местная инициатива (как форма, законодательно установленная, но при этом не всегда имеющая место быть примененной на практике в связи с отсутствием нормативно определенного механизма ее внесения на территории отдельных сел, поселков, городов).

В данной связи целью представленной научной статьи определено исследование возможно-

стей внедрения институтов народной законодательной инициативы и содержания института местной инициативы в системе форм осуществления учредительной власти в Украине.

Анализируя последние исследования, посвященные предмету нашей статьи, следует обратить внимание на труды А.В. Батанова, И.М. Жаровской, А.Н. Мудрой, В.Л. Федоренко, чьи идеи были положены в основу проведенной нами научной работы.

Прежде чем приступить непосредственно к обозначенному нами анализу, следует отметить, что формы осуществления учредительной власти мы понимаем как способы воздействия на поведение людей через внедрение, установку, узаконивание или утверждение определенного общественного положения вещей, правового порядка в обществе. При этом, упоминаемое нами влияние на поведение возможно только через принятие акта, обязательного к исполнению всеми участниками отношений в сфере реализации учредительной власти¹. Среди форм реализации учредительной власти мы выделяем следующие: выборы и референдумы, общие собрания граждан по месту жительства, местные инициативы, общественные слушания, отзывы депутатов местных советов, революции, акты гражданского неповиновения, гражданские войны, национально-освободительные движения и др.

Новый этап конституционного процесса в Украине стал одним из стимулов на пути к активным поискам украинских ученых новых форм осуществления учредительной власти. Среди многих форм определенный интерес вызывает

предложение по внедрению новой формы осуществления учредительной власти народом, в частности через институт народной законодательной инициативы. Такой институт должен способствовать преодолению стереотипа закрытости власти, считает И.М. Жаровская. И хотя в Конституции Украины не предусмотрены механизмы прямой реализации народной инициативы, целесообразно включить народную законодательную инициативу в новую редакцию Конституции Украины, что позволит общественности непосредственно влиять на законотворческий процесс в государстве, отмечает исследовательница². Решение этой проблемы, по мнению И.М. Жаровской, будет способствовать: повышению общественного участия в принятии важных общественно-политических решений; осуществлению контроля за их выполнением; легитимизации власти, в целом, государственного устройства, деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления, а также определенных общественно-политических решений; обеспечению постоянной связи между властью и обществом; созданию эффективных рычагов влияния граждан на политику.

В.Л. Федоренко считает перспективным усовершенствование уже существующего в Конституции Украины института народной инициативы относительно проведения всеукраинского референдума³. Ученый считает, что необходимо дифференцировать количественные и другие требования по ее реализации в зависимости от предмета всенародного голосования и юридической силы решения, принимаемого по нему. В частности, продолжает правовед, когда предметом народной инициативы является проект нормативно-правового акта, к примеру, закона, то количество граждан, которые собирают подписи о его провозглашении, должно быть от 1,5 до 3 млн. чел. В первом случае речь идет об обычном законе Украины, а во втором - о законе по поводу внесения изменений в Конституцию Украины. Когда же речь идет о другом правовом решении, но не о нормативно-правовом акте (например, о вопросе ядерной безопасности, экологии и т.п.), то народная инициатива может быть реализована при условии сбора от 0,5 до 1 млн. подписей граждан.

О преимуществах и необходимости внедрения новых форм непосредственной демократии как реализации прямой учредительной власти говорят и политики. Так, о необходимости вне-

дрения в Украине институтов народного вето, народного вотума недоверия, внедрения механизма отзыва депутатов парламента, права народной законодательной инициативы говорят представители некоторых политических сил - участников парламентского избирательного процесса 2012 г. В частности, представитель политсилы "Удар" В. Гергелюк⁴. Введение института народного вето, по его мнению, предполагает, что граждане получают право отменять на референдуме решения органов государственной власти и местного самоуправления. Введение института народного вотума недоверия предусматривает, отмечает В. Гергелюк, что граждане на местном референдуме получают право принимать решение о недоверии председателю местной государственной администрации, руководителю милиции, налоговой, прокурору. Это, в свою очередь, повлечет досрочное прекращение их полномочий. Также необходимо введение механизма отзыва избирателями депутатов всех уровней, в случае, если они не оправдали оказанного доверия или дискредитировали себя, отмечает В. Гергелюк.

Народная законодательная инициатива является относительно новым средством прямой демократии. Впервые она была введена в XIX в. в отдельных штатах США. В XX в. народную законодательную инициативу приняли во многих европейских странах. При этом, она не предусматривает проведения референдума по соответствующему законопроекту. По народной инициативе допускается рассмотрение в парламенте как обычных законопроектов, так и проектов конституционных поправок. Однако в Австрии, Албании, Испании, Италии, Латвии и Польше по народной инициативе могут быть приняты только обычные законы, а в Молдове - законы о внесении изменений в Конституцию. Соответствующие процедуры предусматривают, как правило, представление в парламент текста законопроекта. Конституции государств определяют разное количество избирателей по инициированию проектов обычных законов и проектов законов о внесении изменений в Конституцию: от 5 тыс. в Словении до 500 тыс. в Испании. В Латвии, например, рассмотрение проекта обычного закона в парламенте может быть инициировано десятой частью избирательного корпуса. В Македонии проект обычного закона могут инициировать 10 тыс. избирателей, а проект закона о внесении изменений в Конституцию - 150 тыс.; в Грузии -

30 тыс. и 200 тыс.; в Кыргызстане - 30 тыс. и 300 тыс.; в Литве - 50 тыс. и 300 тыс. избирателей, соответственно. В Швейцарии по народной инициативе могут не только вноситься отдельные изменения в конституции, но и осуществлять ее ревизия⁵.

Несмотря на широкое применение института народной инициативы в европейских странах, такая форма вызывает достаточно противоречивые мнения со стороны украинских правоведов.

В частности, В.Л. Федоренко считает, что введение других форм непосредственной демократии, которые практикуются в странах Европы (народная законодательная инициатива, народный отзыв представительного органа, народное veto etc), необходимо согласовывать с существующей на сегодня системой сдержек и противовесов между ветвями власти в Украине. Ведь большинство из названных форм непосредственной демократии, отмечает государствовед, являются альтернативными или конкурентными относительно организационных форм представительной демократии на общегосударственном и местном уровнях.

Ученый не исключает, что цивилизационное развитие человечества в XXI в., в частности генезис “e-net-демократии”, будет способствовать формированию и утверждению новых прогрессивных форм прямого народовластия. Впрочем, стремление расширить систему форм прямого народовластия не должно стать самоцелью, отмечает В.Л. Федоренко⁶.

Возможно, действительно, следует прислушаться к мнению известного мыслителя современности Ф. Фукуямы, который в своем интервью отечественным СМИ в июле 2012 г. на вопрос: “Есть ли возможность создания новых форм демократии в противовес представительной демократии?” - ответил украинцам следующее: “Я думаю, что вам нужно использовать старые формы демократии, вам нужны политические партии, представительное правительство, а также гораздо более высокий уровень участия людей, которые собственно заставляют эти институты работать... Не может быть демократии, если население не мобилизовано, если нет гражданского общества”⁷.

По мнению А.Н. Мудрой, процедура осуществления народной законодательной инициативы в условиях ее введения в будущем требует создания необходимых организационно-правовых

предпосылок, а сейчас она является преждевременной⁸. Хотя на уровне местного самоуправления в Украине подобный институт существует и законодательно урегулирован. Речь идет об институте местной инициативы.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 9 Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине” члены территориальной громады имеют право инициировать рассмотрение в совете (в порядке местной инициативы) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления.

Следует обратить внимание, отмечает А.В. Батанов, что местная инициатива - это не прямое нормотворчество граждан, которое практикуется в Швейцарии, ряде штатов США и в некоторых других странах и означает принятие правовых актов голосованием членов местного сообщества⁹. При этом, отмечает исследователь, она ни в коем случае не заменяет представительных форм правотворчества и нормотворчества, фактически является дополнением к ним, иногда вступая в конфликты с представительными органами, которые отстаивают другую позицию, в отличие от определенной части местного сообщества, или играя пассивную роль в решении назревшей проблемы муниципальной жизни. Особенностью отечественной модели местного самоуправления является то, подчеркивает А.В. Батанов, что она пока не знает практики прямого правотворчества. В Украине закреплена местная инициатива, которая существенно отличается от непосредственного нормотворчества и является формой волеизъявления членов территориальной общины путем инициирования рассмотрения соответствующим советом любого вопроса местного значения. Содержанием конституционно-правового института местной (общественной) инициативы выступает совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих порядок осуществления в виде обязательной для рассмотрения в установленном законом порядке общественной инициативы, направленной на принятие представительным органом местного самоуправления в пределах установленной компетенции нормативно-правового акта в соответствии с Конституцией и законами или на решение посредством этого института в иной форме общественного значимого вопроса, содержащегося в предложениях граждан¹⁰.

По мнению А.В. Батанова, местные инициативы можно классифицировать по определенным

критериям, в частности, по содержанию: на правотворческие инициативы, направленные на принятие, изменение или отмену определенного муниципально-правового акта; инициативы учредительного характера, в частности инициативы, которые корректируют состав представительного органа местного самоуправления; референдные инициативы. По форме выражения местные инициативы, по мнению автора, можно разделить на документально оформленные и неоформленные и т.д.¹¹

Определяющими для осуществления учредительной власти на уровне конкретной местности являются положения п. 3 ст. 9 Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине”, согласно которым установлено, что местная инициатива, внесенная на рассмотрение совета, в установленном порядке подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы по вопросам местной инициативы.

В результате проведенного исследования следует отметить, что институт народной законодательной инициативы должен иметь место в законодательстве Украины как одна из форм осуществления учредительной власти. Поэтому одним из направлений деятельности членов Конституционной Ассамблеи должна быть разработка соответствующих изменений в Конституции Украины, которые бы определили механизм ее внесения. На местном уровне со стороны органов местного самоуправления должны быть созданы благоприятные условия для реального применения членами территориальных громад положений Закона о местном самоуправлении по поводу права на внесение на рассмотрение советов местных инициатив. Такие шаги будут способство-

вать правовому осуществлению учредительной власти в Украине.

¹ См.: *Максакова Р.М.* Специфічні ознаки установчої влади // Вісник Академії муніципального управління. 2012. № 1. С. 154-164; *Ее же.* Основні форми реалізації установчої влади: Україна та зарубіжний досвід // Часопис Київського університету права 2012. № 2. С. 374-378.

² *Жаровська І.М.* Інститут народної ініціативи - шлях формування відкритої влади // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2010. № 3. С. 23-30.

³ *Федоренко В.Л.* Система конституційних форм безпосередньої демократії в Україні та перспективи її вдосконалення // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції 3 жовтня 2012 р. / за ред. В.М. Огаренка та ін. Запоріжжя, 2012. С. 135-140.

⁴ “Ударівець” Володимир Гергелюк пояснив, що таке народна законодавча ініціатива. URL: <http://briz.if.ua/4997.htm>.

⁵ *Жаровська І.М.* Op. cit.

⁶ *Федоренко В.Л.* Op. cit. С. 136.

⁷ *Фукуяма Ф.* Помаранчева революція була попередженням для всього світу. URL: http://life.pravda.com.ua/person/2012/07/24/107466/view_print.

⁸ *Мудра О.М.* Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.02 “Конституційне право”. Київ, 2003. С. 7.

⁹ *Батанов О.В.* Місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка]. Київ, 2001. С. 193.

¹⁰ *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособие. М., 1998. С. 218.

¹¹ *Батанов О.В.* Op. cit. С. 193-194.

Поступила в редакцию 02.10.2012 г.