

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ НАРОДУ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

THE PROBLEM OF DETERMINING PEOPLE AS SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Смук М.М.,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті досліджено поняття народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи; проведено аналіз науково-теоретичних концепцій та підходів до розуміння категорії «народ»; визначено проблеми практичного застосування цього поняття та запропоновано визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи.

Ключові слова: законодавча ініціатива, народ, суб'єкт, правотворча ініціатива, місцева ініціатива, правове регулювання, народна правотворчість.

В статье исследовано понятие народа как субъекта права законодательной инициативы; проведен анализ научно-теоретических концепций и подходов к пониманию категории «народ»; определены проблемы практического применения этого понятия и предложено определение народа как субъекта права законодательной инициативы.

Ключевые слова: законодательная инициатива, народ, субъект, правотворческая инициатива, местная инициатива, правовое регулирование, народное правотворчество.

In the article the notion of people as subjects of legislative initiative; the analysis of scientific concepts and theoretical approaches to understanding the category of "people"; The problems of practical application of this concept and proposed definition of the people as the subject of legislative initiative.

Key words: legislative initiative, people subject, lawmaking initiative, local initiative, law regulation, national law-making.

Постановка проблеми. Народна законодавча ініціатива, як одна із форм безпосередньої демократії, характеризується певними особливостями, в числі яких її спеціальний суб'єкт – народ України. Складність та неоднозначність категорії «народ», а також відсутність її легітимного визначення, породжують ряд проблем практичного характеру у сфері реалізації ним права законодавчої ініціативи, що передусім пов'язані із механізмом використання відповідного права. Причина такої невизначеності, як вважає Л.М. Шипілов, криється в тому, що категорія «народ» онтологічно існує в різних соціальних вимірах, а відтак неоднаково матеріалізує себе в політичній, культурній, духовній, національній та інших площинах. Тому поняття «народ» не лише є об'єктом дослідження багатьох суспільних наук, але й відшуковує свій предмет у філософії та теології [1, с. 40].

У зв'язку з цим виникає необхідність у з'ясуванні значення категорії «народ України» в системному зв'язку із правом законодавчої ініціативи.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені визначенню практичних проблем застосування поняття «народ» як суб'єкта права законодавчої ініціативи.

Стан дослідження. Окремі питання, пов'язані із визначенням народу як суб'єкта здійснення безпосереднього народовладдя, досліджували такі вчені, як Л.М. Герасіна, В.О. Гуревич, І.М. Жаровська, Г.В. Задорожня, А.Л. Крутько, Ю.Р. Мірошніченко, В.Ф. Нестерович, О.В. Петришин, А.О. Селіванов,

В.М. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Л.М. Шипілов, О.В. Щербанюк та багато інших. Однак на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню поняття народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи в контексті його практичного застосування. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: провести аналіз науково-теоретичних концепцій та підходів до розуміння категорії «народ»; визначити проблеми практичного застосування цього поняття; виявити ідентифікаційні ознаки народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи та запропонувати визначення народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. Поняття «народ» широко застосовується у тексті Конституції України (ст. ст. 5, 11, 13, 17 та ін.), законах України та рішеннях Конституційного Суду України. Зокрема, народ визнається носієм суверенітету і єдиним джерелом влади; за ним закріплюється виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні; він є єдиним суб'єктом права власності на землю, надра, атмосферне повітря [2] тощо. З цього приводу Ю.Р. Мірошніченко зазначає, що український народ, на відміну від усіх державних органів, не обмежений Конституцією України й не повинен бути обмежений законами України шляхом закріплення за ним чітко визначеного та вичерпного переліку владних прав. Український народ повноваж-

ний взяти до свого провадження будь-яке питання у сфері управління державними (суспільними) справами (крім тих, що зафіксовані у ст. 74 Конституції України) й прийняти відповідне рішення, яке є обов'язковим до виконання на території України [3, с. 11].

Таким чином, народ виступає одним із найважливіших суб'єктів конституційно-правових відносин. Тому справедливо вказати на необхідність його більш чіткої правової ідентифікації.

В науковій літературі існує значна кількість підходів та концепцій до визначення категорії «народ». Однак одноставність серед вчених і досі відсутня.

Так, з філософської точки зору народ являє собою єдність людей, які характеризуються спільними об'єктивними (походження, історія, традиції, мова, культура тощо) та суб'єктивними (психологічні аспекти: спільність відчуттів, переконань, внутрішніх та зовнішніх стереотипів) ознаками, які назовні оформлюються конкретним явищем [1, с. 49]. В теорії демократії категорія «народ» застосовується у таких значеннях: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невизначену велику частину, дуже багато; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ – неподільна єдність, певна органічна цілість; 5) народ – це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ – це більша частина, виражена принципом обмеженої більшості [4, с. 26].

У науці конституційного права виокремлюють два статуси народу: загальний і спеціальний. Зміст загального статусу визначається тим, що народ визнається джерелом державної влади, володіє суверенітетом як усередині країни, так і на міжнародній арені. Спеціальний правовий статус народу пов'язаний із його вступом у конкретні правовідносини: виборчий процес, участь народу в референдумі, ініціювання прийняття відповідних законів тощо [5, с. 25].

На думку Л.М. Шипілова, народ є історично мінливою категорією, її наповнення визначається відповідно до ступеню цивілізаційного розвитку епохи. Незмінним лишалася його субстанція – історико-територіальна спільнота. Як результат, в сучасній демократично-правовій традиції народ (незважаючи на етимологічне застосування різних термінів – нація (політична) та народ), визначається через призму громадянства держави [1, с. 46–47].

Отже, розуміння поняття «народ» в теоретичному трактуванні вчених дає лише загальне і досить абстрактне уявлення про цілком конкретного суб'єкта конституційних правовідносин, визнаного не тільки на конституційному національному, але і на міжнародному, рівнях.

У зв'язку з цим слід погодитись з думкою А.О. Селіванова, який зауважує, що для конституційно-правового розуміння верховенства й першооснови влади народу поняття «народ» означає одухотворений суб'єкт, і це вказує на об'єктивну категорію існування єдності людей на території України як держави – щодо мети свого утворення й людського

(соціального) буття. При цьому науковець справедливо зазначає про необхідність переоцінки конституційного принципу, закладеного в суб'єктному визначенні невідчужуваності верховенства влади народу як носія суверенітету [6, с. 14, 16].

Розглядаючи народ як суб'єкта народовладдя в цілому, та суб'єкта права законодавчої ініціативи зокрема, необхідно виходити із тих ознак, які дозволяють виділити межі та зміст категорії «народ». Аналіз наукових джерел дає змогу визначити принаймні три підходи до вирішення даної проблеми.

Визнання конкретним носієм і, відповідно, індивідуальним суб'єктом здійснення народовладдя кожного громадянина нашої держави.

Зокрема, на це вказує Ю.Р. Мірошніченко. Науковець стверджує, що народ як суб'єкт народовладдя здійснює свою владу шляхом реалізації громадянами України свого конституційного права брати участь в управлінні публічними справами. Тому кожен громадянин є індивідуальним суб'єктом безпосереднього народовладдя, який реалізує належну йому владу шляхом голосування на виборах, референдумах та під час реалізації інших форм безпосередньої демократії; всі механізми реалізації та гарантування різних форм і видів народовладдя повинні бути акцентовані саме на визнанні кожного громадянина найвищою цінністю в політичному житті українського народу, держави, територіальної та професійної громади тощо [7, с. 90, 114].

Розуміння під категорією «народ» більшої частини громадян України (абсолютної або обмеженої). З цього приводу Л.М. Шипілов зауважує, що під безпосереднім волевиявленням народу фактично розуміється вираження волі його більшої частини. Проте, як вказує сам вчений, це твердження є умовним, оскільки за певних виборчих колізій «народним волевиявленням» стає позиція групи, яка хоча і є пропорційною більшістю стосовно інших кількостей, але все ж меншістю щодо виборців в цілому. Між тим, воля меншості тут не щезає, а діалектично себе проявляє. Народ як динамічний соціальний агрегат індивідуумів, як суспільство, навряд чи буде складати монолітну більшість стосовно всіх питань, що виникають під час державного управління, а відтак будемо мати доволі якісно і кількісно відмінні більшості у різних державних ситуаціях [1, с. 17].

Подібне розуміння досліджуваної категорії цілком кореспондує з положеннями законів України, які визначають порядок здійснення народного волевиявлення. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 84 Закону України «Про вибори Президента України» обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні [8]; ч. 6 ст. 93 Закону України «Про всеукраїнський референдум» питання, винесене на всеукраїнський референдум, вважається схваленим (затвердженим), якщо за це проголосувало більше половини учасників референдуму, що взяли участь у голосуванні [9].

Отже, як слідує із принципу демократизму, результатом народного волевиявлення може бути рішення, що прийняте більшістю (кваліфікованою або простою) голосів. За таким же принципом формується державний та суспільний інтерес, який в законодавчих актах часто проголошується домінуючим над індивідуальним інтересом людини і громадянина.

Формування різних інститутів громадянського суспільства для безпосереднього вираження волі всього народу, захисту його інтересів.

Найважливішою характерною рисою громадянського суспільства є те, що воно здатне до самоорганізації і самостійного вирішення питань забезпечення своєї життєдіяльності за мінімальної участі (втручання) в цьому процесі держави.

В громадянському суспільстві, на думку А.В. Грищенко, народ, що стає сувереном, підпорядковує державу своїм інтересам і покладає на неї обов'язок захисту прав і обов'язків громадян – членів суспільства саме засобами права і правового закону [10, с. 132, 138–139].

Відповідно, інститути громадянського суспільства (громадські ради, спілки тощо) покликані представляти та захищати інтереси кожного члена суспільства незалежно від того, чи входить він до «більшості».

Кожен з означених вище підходів не позбавлений сенсу і пропонує спосіб перенесення теоретичної категорії «народ» до практичної площини. Однак важливо при цьому рахуватися з положенням ч. 3 та 4 ст. 5 Конституції України, де зазначається, що ніхто не може узурпувати державну владу [2]. Офіційне роз'яснення даного положення міститься в Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп. «Узурпація влади» у системному зв'язку з положеннями ч. 2 та 3 цієї статті, іншими положеннями Основного Закону України означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо [11].

Таким чином, жодний суб'єкт не має права виступати від імені народу, ідентифікувати себе як «народ», висловлювати нібито його волю. У зв'язку з цим виникає розуміння того, що «народ» – категорія, що виражає певну єдність, монолітність, спільність усіх громадян України.

Аналізуючи Преамбулу Конституції України, можна зробити висновок, що в її трактуванні народ України – це громадяни України всіх національностей. Тому ми більше схилиємося до першої концепції тлумачення категорії «народ» в контексті її практичного застосування, відповідно до якої безпосереднім індивідуальним суб'єктом народовладдя виступає кожний громадянин України.

Підтвердженням запропонованої концепції є також досить чітка позиція законодавця з цього приводу. Так, в ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум» зазначається, що всеукраїнський референдум є однією з форм безпосередньої

демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому цим Законом [9].

Отже, законодавством чітко визначено, що реалізація народовладдя (в даному випадку через всеукраїнський референдум) здійснюється шляхом прийняття громадянами України відповідного рішення.

Між тим, якщо провести аналогію між правом народної законодавчої ініціативи та призначенням всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, то можна побачити, що поняття «народ України» слід трактувати більш широко. Фактично у змісті цього поняття знаходять своє втілення всі три викладені вище концепції.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 72 Конституції України Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області [2]. В такому разі маємо, що народна воля, по суті, висловлюється його частиною і єдність народу на практиці втрачається. Такий захід є виправданим, оскільки зібрати підпис абсолютно кожного громадянина неможливо. Водночас для того, щоб охопити значну частину населення, зібрати необхідну кількість голосів, необхідна певна організуюча сила, якою можуть і повинні виступати відповідні інститути громадянського суспільства.

Отже, народ як суб'єкт права законодавчої ініціативи – це громадяни України всіх національностей, які мають право голосу відповідно до Конституції та законів України, виявили бажання та активність об'єднатися з метою зібрання необхідної кількості підписів, що підтверджують їх волю виступити із ініціативою щодо розгляду та прийняття відповідного закону в парламенті. Конкретним індивідуальним суб'єктом реалізації права законодавчої ініціативи може виступати кожен громадянин України, що має право голосу, а колективним – частина населення України.

Основними ідентифікаційними ознаками народу як суб'єкта права законодавчої ініціативи є: 1) він виступає єдиним та незмінюваним носієм права законодавчої ініціативи; 2) суб'єктом реалізації відповідного права є кожен громадянин України, що має право голосу; 3) для виникнення права законодавчої ініціативи в кожному конкретному випадку необхідним є зібрання встановленої кількості підписів громадян України, чим підтверджується народна воля подати до Верховної Ради України відповідний законопроект або виступити з ініціативою щодо внесення змін чи доповнень до чинного закону або його скасування. Конкретна кількість повинна бути визначена на законодавчому рівні за принципом пропорційності до всього населення держави, що має право голосу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави : [монографія] / Л.М. Шипілов – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – 216 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Мірошниченко Ю.Р. Влада всеукраїнського народу та шляхи забезпечення конституційності його рішень / Ю.Р. Мірошниченко // Віче. – 2011. – № 21. – С. 8–11.
4. Сарторі Дж. Основи теорії демократії: народ і врядування / Дж. Сарторі // Демократія : антологія ; упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – XXVIII. – 1108 с.
5. Задорожня Г.В. Законодавчі повноваження українського народу / Г.В. Задорожня // Юридичний вісник. – 2009. – № 3(12). – С. 25–28.
6. Селіванов А.О. Розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» (доповідь комісії з питань здійснення народовладдя) / А.О. Селіванов // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності. – 2012. – № 6. – С. 12–29.
7. Мірошниченко Ю.Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні : [монографія] / Ю.Р. Мірошниченко. – К. : Фенікс, 2012. – 360 с.
8. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
9. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.
10. Грищенко А.В. Правовий закон: питання теорії та практики в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А.В. Грищенко. – К., 2002. – 227 с.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) : Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.

УДК 342.7

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ
НА РОЗВИТОК ОРГАНАМИ МІСЦЕВИХ ВЛАД**

**ENSURING THE REALIZATIONS OF THE HUMAN RIGHT
TO DEVELOPMENT OF LOCAL AUTHORITIES**

Сорока О.С.,

*аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті розглядається роль органів місцевих влад у створенні соціально-економічних умов для реалізації права людини на розвиток, а також підтримка міжнародних організацій і світового співтовариства розвитку локальної демократії, процесів децентралізації, підвищення ефективності місцевого управління та залучення громадян до участі в управлінні справами як запоруки підвищення якості життя і здійснення в повному обсязі всіх прав людини.

Ключові слова: права і свободи людини, право на розвиток, сталий розвиток, принципи гуманізму, соціальний прогрес, локальна демократія, децентралізація, муніципальна влада.

В статье рассматривается роль органов местных властей в создании социально-экономических условий для реализации права человека на развитие, а также поддержка международных организаций и мирового сообщества развития локальной демократии, процессов децентрализации, повышение эффективности местного управления и привлечения граждан к участию в управлении делами как залога повышения качества жизни и осуществления в полном объеме всех прав человека.

Ключевые слова: права и свободы человека, право на развитие, устойчивое развитие, принципы гуманизма, социальный прогресс, локальная демократия, децентрализация, муниципальные власти.

The article discusses the role of local authorities in creating social and economic conditions for the realization of the human right to development, as well as the support of international organizations and the world community of local democracy, decentralization, improving local governance and involvement of citizens to participate in the administration as a key to improving the quality of life and the full enjoyment of all human rights. In this article is probed the role of international organizations and international contractual acts in relation to steady development of cities and other settlements in becoming and advancement of municipal human rights, and also in confession of municipal educations by key participants in relation to providing of respect to the human rights at local level.

Key words: human right, municipal human right, organizing international human rights conferences, European Charter, Global Charter-Agenda, Human Rights in the City.