

Право народа досрочно прекращать полномочия представительских органов государственной власти в Украине: проблемы теории и практики

Максакова Р.Н.¹

¹к.ю.н., доцент, заведующая кафедрой "Конституционное, административное и финансовое право", Классический частный университет, Украина

Аннотация. В статье проведен анализ конституционного и законодательного регулирования права народа досрочно прекращать полномочия представительских органов государственной власти в Украине. Отмечены проблемы, возникающие при инициативе граждан его реализовать. Автором предложены пути решения вопроса об обеспечении реализации права народа досрочно прекращать полномочия представительских органов государственной власти в Украине.

Ключевые слова: всеукраинский референдум, граждане Украины, органы государственной власти, Конституционный Суд Украины, Конституция Украины, народ.

The right of people prematurely terminate the powers of representative bodies of state power in Ukraine: problems of theory and practice

Maksakova R.N.¹

¹Cand.Sci.(Laws), assoc.prof., head of chair "Constitutional, Administrative and Financial Law", Classical Private University, Ukraine

Abstract. The article analyzes the constitutional and legislative regulation of the right of people prematurely terminate the powers of representative bodies of state power in Ukraine. There are problems arising before citizens' initiative to implement it. The author offers solutions to the issue of ensuring people right to prematurely terminate the powers of representative bodies of state power in Ukraine.

Keywords: national referendum, the citizens of Ukraine, government bodies, the Constitutional Court of Ukraine, the Ukrainian Constitution, the people.

Вопрос досрочного прекращения полномочий представительских органов государственной власти (Президента или парламента) является одним из проблемных вопросов теории и практики реализации норм конституционного законодательства в Украине[1]. Дело в том, что положениями Конституции Украины от 28 июня 1996 года и Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» от 3 июля 1991 года прямо не установлено, что вопрос досрочного прекращения полномочий представительских органов государственной власти не может быть предметом всеукраинского референдума. Более того, частью 1 статьи 5 указанного Закона установлено, что предметом всеукраинского референдума может быть любой вопрос, отнесенный Конституцией к ведению Украины. Как известно, вопросы досрочного прекращения полномочий Президента или парламента в соответствии с Конституцией Украины отнесены к ведению Украины. При этом официальная позиция Конституционного Суда Украины (далее - КСУ), высказанная в Решении КСУ от 27 марта 2000 года №3-рп/2000 гласит о том, что действующая Конституция Украины не предусматривает существования института выражения недоверия каким-либо органам государственной власти путем проведения всеукраинского референдума по народной инициативе. По действующей в Украине Конституции прямо предусмотрено только лишь право Президента досрочно прекратить полномочия парламента в случае, если на протяжении 30 дней одной очередной сессии его пленарные заседания не начинаются.

В связи с отмеченными выше позициями вопрос о праве народа досрочно прекращать полномочия представительских органов государственной власти в Украине несомненно является актуальным с точки зрения теории конституционного права, а также с точки зрения практики, о чём свидетельствуют неоднократные обращения граждан по поводу инициирования рассмотрения подобных вопросов на всеукраинском

референдуме и получения ими официальных отказов в связи с тем, что с позиции органов государственной власти Украины этот вопрос не является предметом всеукраинского референдума[2]. Поэтому целью представленной научной статьи было определено исследование теоретических и практических проблем возникающих в связи с реализацией народом права досрочно прекращать полномочия представительских органов государственной власти в Украине и выработка предложений по решению обозначенной проблемы.

Вопросам организации и проведения референдумов в Украине посвящены работы многих учёных, например, Л.Т. Кривенко, Н.В. Онищука, В.Ф. Погорилко, М.И. Ставнийчук, А.П. Таранова, Ю.Н. Тодыки, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицкого и других. При этом практика их организации и проведения свидетельствует о возникновении новых проблем и, соответственно, необходимости проведения новых исследований этого вопроса.

Следует напомнить, что упомянутый ранее Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» (далее Закон о референдумах) был принят до провозглашения независимости Украины и задолго до принятия действующей ныне Конституции. Но в его первоначальной редакции (в соответствии с пунктом 1 частью 1 статьи 13) было предусмотрено, что парламент назначает всеукраинский референдум по народной инициативе по вопросу досрочного прекращения полномочий парламента или Президента если этого требует не менее трех миллионов граждан Украины, которые имеют право голоса. Позже, эта норма Закона была признана КСУ неконституционной. Кроме того, часто упоминается о том, что упомянутые выше положения Закона о референдумах противоречат законодательству независимой Украины. Но в тоже время, в соответствии со статьей 3 Закона Украины «О правопреемстве Украины», упомянутые выше положения Закона о референдумах относительно предмета всеукраинского референдума определенного пунктом 1 частью

1 статьи 13 Закона о референдумах, - действуют на территории Украины, так как не противоречат законам Украины утвержденным после провозглашения независимости Украины. Следует также напомнить и закрепленный Конституцией Украины принцип недопущения ущемления конституционных прав и свобод, а также принцип недопущения отмены конституционных прав и свобод и сужения объема и содержания существующих прав и свобод при принятии новых законов или внесении изменений в существующие законы (ч. 2 ст. 21, ч. 2 и 3 ст. 22 Конституции Украины). В связи с этим возникает вопрос: не противоречат ли заявленные выше позиции Конституционного Суда Украины (далее - КСУ) по поводу предмета всеукраинского референдума статья 21 и 22 Конституции Украины?

В соответствии с правовыми позициями КСУ, высказанными в решениях КСУ от 27 марта 2000 года № 3-рп/2000 и от 5 октября 2005 года № 6-рп/2005 установлено, что действующая Конституция Украины не предусматривает выражения недоверия на всеукраинском референдуме, в том числе провозглашенном по народной инициативе, парламенту Украины или каким-либо другим конституционным органам государственной власти как возможного основания досрочного прекращения их полномочий.

Но ведь Конституция при этом и не устанавливает прямого запрета по поводу возможности обсуждения этих вопросов на всеукраинском референдуме, как это например установлено в ст. 74 конституции Украины по поводу недопущения обсуждения на референдуме законопроектов по вопросам налогов, бюджета и амнистии.

Ведь, проводя по названным выше решения КСУ аналогично следовало бы признать неконституционными и положения чч.1,2,3 ст. 78 или чч.2,3,4 ст. 79 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» которыми предусмотрено, что по решению местного референдума территориальная громада имеет право досрочно прекратить полномочия представительских органов местного самоуправления.

На наш взгляд, решение проблемы по поводу отнесения вопроса о досрочном прекращении полномочий к предмету всеукраинского референдума должно быть основано на положениях ч. 1 ст. 22 Конституции Украины. Указанной конституционной нормой определено, что перечень всех прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции, не может считаться исчерпывающим. Только в этом случае может быть реальной позиция, изложенная в тексте комментария к Конституции Украины разработанном в Институте законодательства Верховной Рады Украины, о том, что Конституцию можно и необходимо рассматривать как правовую базу для дальнейшего развития, расширения и усовершенствования системы прав и свобод, а также усиления их конституционных и других законных гарантий[3].

Ч. 5 ст. 55 Конституции Украины определено, что каждый имеет право какими-либо не запрещенными законом способами защищать свои права и свободы от нарушений и противоправных посягательств. В таком случае, инициированный народом для рассмотрения на всеукраинском референдуме вопрос о досрочном прекращении полномочий представительских органов государственной власти должен рассцениваться как способ защиты права украинского народа на надлежащее осуществление прав, определенных нормами Основного Закона. Такая позиция основана на конституционных нормах. Во-первых, ч. 2, 4 ст. 5 Конституции, в которой провозглашается, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине. Народ осуществляет власть непосредственно и через органы

государственной власти и местного самоуправления. Никто не может узурпировать государственную власть. То есть, своими волевыми решениями народ не только признает, формирует, координирует и организывает деятельность органов государственной власти (в нашем случае парламента и Президента), контролирует недопущение узурпации государственной власти, но и может прекратить полномочия органов власти в случае ненадлежащей реализации ими власти народа. Во-вторых, ч. 1 ст. 38 Конституции, которая определяет, что граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Нормами ч. 2 ст. 38 Конституции закреплено право доступа граждан к государственной, а также муниципальной службе.

Традиционно комментируя и применяя положения ст. 38 Конституции Украины, реализацию права граждан принимать участие в управлении государственными делами принято рассматривать как участие граждан в референдумах, выборах или прохождении государственной и муниципальной службы. В чем же состоит сущность закрепленного положениями ч. 1 ст. 38 Конституции Украины права? Для верного ответа на этот вопрос предлагаем разобраться в содержании ключевой категории в указанном праве, категории «управление».

Управление определяют как функцию организованных систем (социальных, биологических, технических), которая обеспечивает сохранение их структуры и упорядочения в соответствии с закономерностями функционирования. Социальное управление отличается от других видов управления (технического и биологического) тем, что осуществляется через воздействие на сознание и волю, то есть на интересы человека относительно достижения поставленных целей. Целенаправленная деятельность людей связана с реализацией их интереса как осознанной необходимости, обусловленной их материальным бытом, объективной социально-экономической структурой общества. Социальное управление – это особая функция, которая возникает из нужд самого общества как сложной саморегулирующей системы[4]. В нашем случае, право принимать участие в управлении государственными делами является видом социального управления при помощи которого граждане Украины реализуют свои интересы, которые возникают у них в зависимости от обстоятельств политического, социального и др. характера, которые сложились в обществе.

Характеризуя категорию управление основатель украинской школы государственно-правовых проблем управления В.В. Цветков обращал внимание на следующие моменты. Содержание управления как социальной функции выражается в организующей деятельности, которая достигается путем объединения, согласования, регулирования, координации и контроля. Субъектами управления всегда выступают люди и их объединения, а объектами – поведение, поступки и действия людей в процессе их совместной деятельности. Содержанием процесса управления является цель.

Принимая во внимание указанные В.В. Цветковым характеристики категории управление можно сделать вывод о том, что содержанием права граждан принимать участие в управлении государственными делами является осуществление народом, как основным и приоритетным субъектом управленческой деятельности в государстве процессов согласования, регулирования, координации и контроля за деятельностью органов власти или должностных лиц. Содержанием этого процесса выступает главная цель демократического, правового и социального государства –

реализация суверенной власти народа. Учитывая это, проблема по поводу вопроса досрочного прекращения полномочий представительских органов государственной власти как предмета всеукраинского референдума должна рассматриваться как реализация установленного ч. 1 ст. 38 Конституции права принимать участие в управлении государственными делами. Это участие осуществляется народом (как субъектом управленческой деятельности в государстве) путем контроля за другими субъектами этой деятельности (такими субъектами в данном случае выступает парламент или Президент). Объектом контроля выступает надлежащее представительство интересов народа.

Получается, что на уровне официальной позиции органов государственной власти, которая выражена в решениях КСУ или актах Центральной избирательной комиссии – граждане Украины лишаются возможности реализовывать свои права и удовлетворять осознанные законные интересы. Ведь получаем ситуацию в которой прямого запрета по поводу досрочного прекращения полномочий представительских органов государственной власти путем голосования на всеукраинском референдуме не содержит ни Конституция, ни Закон о референдумах; но они также не содержат в себе норм, которые бы прямо устанавливали такое право. Поэтому и появилось двойное отношение к этой проблеме со стороны государства и со стороны народа. В этой ситуации хочу напомнить текст первого официального комментария к Конституции Украины в котором известный украинский государствовед В.Ф. Погорилко комментируя ст. 19 Конституции писал, что какие-либо пробелы, коллизии и другие недостатки в законах должны быть истолкованы и использованы только лишь в пользу граждан[5].

Сегодня, как среди представителей научных кругов, так и в парламенте Украины, идет острая дискуссия по поводу усовершенствования законодательства о референдумах. Так, к примеру, на рассмотрении в парламенте находится проект Закона Украины «О всеукраинском референдуме», поданный народным депутатом Украины Д.Ю. Шпеновым (регистр. № 6278)[6]. Первая редакция этого проекта предусматривала, что предметом всеукраинского референдума могут быть какие-либо вопросы за исключением тех, решение которых на референдуме не допускается Конституцией Украины (ч. 1 ст. 12 Проекта). Но уже после первого чтения в парламенте определение вопросов, которые могут составлять предмет всеукраинского референдума было уменьшено и утверждено в такой редакции: «Предметом всеукраинского референдума могут быть любые вопросы за исключением тех, решение которых на референдуме не допускается Конституцией Украины, законами Украины» (ч. 1 ст. 3 Проекта).

Предложенная редакция, которая предлагает ограничение предмета референдума не только нормами Конституции, но и законами Украины, как абсолютно точно отметил народный депутат В.О. Яворовский, предоставит возможности для представителей власти в будущем ограничить круг вопросов при рассмотрении которых целесообразно было бы выслушать и учесть мнение народа. Поэтому в тексте Конституции должны быть прямо предусмотрены вопросы которые не могут быть предметом всеукраинского референдума. Этот перечень должен быть однозначным и исчерпывающим.

6 ноября 2012 года Верховная Рада Украины приняла новый Закон «О всеукраинском референдуме» (пока ещё неизвестна его дальнейшая судьба, так как на момент написания данной статьи - он еще не был подписан Президентом). Согласно закону, устанавливается, что предметом всеукраинского референдума могут быть любые вопросы за исключением тех, решение которых референдумом не допускается Конституцией

Украины и законами Украины. К сожалению, даже в случае его дальнейшего подписания Президентом и вступления в силу – обозначенный нами проблемный вопрос о праве народа досрочно прекращать полномочия представительских органов власти такой редакцией Закона относительно предмета всеукраинского референдума не может быть решен в силу перечисленных выше положений КСУ. Эта проблема решается лишь путём внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины.

Поэтому, проблемы соответствия теории и реализации ее на практике относительно вопроса о досрочном прекращении полномочий представительских органов государственной власти в Украине следует решать урегулировав коллизии заложенные в текст Основного Закона. Решением этой проблемы может быть новая редакция ст. 72 Конституции Украины в виде дополнения ее частью 3 такого содержания:

«На всеукраинский референдум по народной инициативе могут быть вынесены вопросы отнесенные Конституцией Украины к ведению Украины, за исключением тех, решение которых на референдуме прямо запрещено Конституцией Украины».

Предложенные изменения во-первых, не будут ставить в неудобное положение органы государственной власти, которые должны действовать исключительно в рамках закона в противоречие с принципами верховенства права, основными положениями теории народовластия и здравому смыслу; во-вторых, не будут создавать ситуации для негативного восприятия со стороны народа порядка и способов реализации полномочий органов государственной власти; в-третьих, не будут мешать реальным возможностям народа осуществлять управление любыми процессами в государстве.

Библиографический список

1. Р.М. Максакова. Досрокове припинення повноважень представницьких органів влади як предмет всеукраїнського референдуму: позиція держави. Підприємництво, господарство і право. - 2011.- № 8.- С.113-116.
2. Коментар до Конституції України: Науково-популярне видання. / Ред. кол. В.Ф. Опришко (голова) – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. - 376 с.
3. Цветков В.В. Управління / Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2004. – Т.6: Т-Я.- 768 с.
4. Проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» поданий народним депутатом України Шпеновим Д.Ю. (реєстр. № 6278) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України.- Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2311-17>.- Дата доступу 10.02.2011.
5. Про відмову в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної на зборах громадян України, що відбулися 6 грудня 2010 року в місті Донецьку. Постанова ЦВК від 18 січня 2011 року № 11 [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України.- Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0011359-11>.
6. Про відмову в реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної на зборах громадян України, що відбулися 24 грудня 2010 року селищі Солоне Дніпропетровської області. Постанова ЦВК від 4 лютого 2011 року № 23 [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України.- Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0023359-11>.

The list of references

1. Maksakova R.M. Premature termination of the powers of representative government as a matter of national referendum: the position of the state [Dosrochnoe prekrashhenie polnomochij predstavitel'nyh organov vlasti kak predmet vseukrainskogo referendum: pozicija gosudarstva]. Business, economy and law [Predprinimatel'stvo, hozjajstvo i pravo]. - 2011. - № 8. pp.113-116.
2. Commentary to the Constitution of Ukraine: popular science publication [Kommentarij k Konstitucii Ukrainy: Nauchno-populjarnoe izdanie]. / Red. count. V.F. Opyrshko (Chairman) - Moscow Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1996. p.376.
3. Tsvetkov V.V. Management [Upravlenie]. Legal Encyclopedia [Juridicheskaja jenciklopedija]: in 6 volumes / Editorial Board.: Y.S. Shemshuchenko (Ed.) And others. - M.: "Ukrainian Encyclopedia" named M.P. Bazhan, 2004.vol.6: vol-I. p.768.
4. Draft Law of Ukraine "On national referendum" proposal of the People Deputy of Ukraine Shpenov D.Yu. [Proekt Zakona Ukrainy «O vseukrainskom referendume» predstavlenyj narodnym deputatom Ukrainy Shpenovym D.Ju.] (№ 6278) [electronic resource] Site of the Verkhovna Rada of Ukraine. - Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2311-17>. - accessed on 10.02.2011.
5. On refusal in registration the initiative group nationwide referendum on popular initiative formed at meetings of citizens of Ukraine, on December 6, 2010 in Donetsk. CEC on January 18, 2011 № 11 [Ob otkaze v registracii iniciativnoj grupy vseukrainskogo referendum po narodnoj iniciative, obrazovannoj na sobranijah grazhdan Ukrainy, sostojavshihsja 6 dekabnja 2010 goda v gorode Donecke. Postanovlenie CIK ot 18 janvarja 2011 goda № 11] [electronic resource] The site of the Verkhovna Rada of Ukraine. - Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0011359> - 11.
6. On refusal in registration the initiative group nationwide referendum on popular initiative formed at meetings of citizens of Ukraine, held December 24, 2010 the village of Salt Dnipropetrovsk region. CEC on February 4, 2011 № 23 [electronic resource] Website of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ob otkaze v registracii iniciativnoj grupy vseukrainskogo referendum po narodnoj iniciative, obrazovannoj na sobranijah grazhdan Ukrainy, kotorye sostojalis' 24 dekabnja 2010 poselke Solenoe Dnepropetrovskoj oblasti. Postanovlenie CIK ot 4 fevralja 2011 goda № 23]. - Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0023359> - 11.