



## НАРОДНАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА: МЕСТО И РОЛЬ В СИСТЕМЕ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Ирина СРЕДНИЦКАЯ,

аспирант кафедры конституционного права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

The author focuses on the disclosure of questions of the public legislative initiative connected with different forms of direct democracy as referendum, citizen referrals, national discussion, public hearings. Public legislative initiative should be seen as an important complement to parliamentary democracy. It is important to achieve a balance between citizens and representative government that will achieve practical implementation of the principle of a combination of direct and representative forms of democracy. In this article author came to the conclusion that the public legislative initiative is an independent form of modern democracy.

**Key words:** public legislative initiative, direct democracy, democracy, citizen referrals, representative democracy, referendum.

### Аннотация

Автор акцентирует внимание на раскрытии вопросов соотношения народной законодательной инициативы со смежными формами непосредственной демократии, такими как: референдум, петиция, всенародное обсуждение, публичные слушания. Народную законодательную инициативу следует рассматривать в качестве важного дополнения парламентской демократии. Важно достичь оптимального соотношения между гражданами и представительным органом власти, что позволит достичь практического воплощения принципа сочетания форм непосредственной и представительной демократии. Осуществив исследование, автор пришла к выводу, что народная законодательная инициатива, имея схожие с другими формами непосредственной демократии черты, является самостоятельной формой современной демократии.

**Ключевые слова:** народная законодательная инициатива, народовластие, непосредственная демократия, обращение граждан, представительная демократия, референдум.

**Основные проблемы.** Современное состояние правового регулирования различных форм непосредственной демократии в Украине не может быть названо совершенным. В частности, одной из ключевых проблем украинской юридической науки может считаться законодательное обеспечение и практическая реализация непосредственного участия граждан в законодательном процессе. Именно участие граждан в разработке правовых актов дает возможность обобщать и учитывать интересы граждан, их мнение, предложение по изменению и улучшению правовых проектов, позволяет своевременно выявлять и устранять различные законодательные ошибки либо отменять устаревшие законы, что является неременной предпосылкой формирования демократического государства и гражданского общества.

**Актуальность темы исследования.** Как свидетельствует анализ научных работ как предыдущих, так и последних лет, проблема определения места и роли народной законодательной инициативы в системе форм непосредственной демократии неизменно находится в центре внимания общества и государства. Некоторые аспекты участия граждан в законодательном процессе, в тех или иных направлениях, рассматривали ученые, такие как

С.С. Важнов, Е.Ф. Глухачов, Г.В. Задорожня, И.М. Жаровская, О.М. Мудра, В.М. Руденко, О.В. Щербанюк и др. Вместе с тем, учитывая научные труды перечисленных исследователей, следует подчеркнуть, что до сих пор в современной науке конституционного права не выработана единая позиция по теме исследования: если одни авторы рассматривают народную законодательную инициативу как самостоятельную форму непосредственной демократии, то другие – возражают против этого, тогда как третьи отмечают особую, двойную природу этого явления.

**Цель статьи** состоит в определении содержания понятия «народная законодательная инициатива» с точки зрения представителей современной конституционной науки; очертить границы смыслового соотношения этого понятия с наиболее распространенными в настоящей научной среде формами демократии, которые обеспечивают прямое участие граждан в процессе обсуждения и принятия проектов нормативно-правовых актов.

**Изложение основного материала.** Категория «непосредственная демократия» сформировалась исторически под влиянием развития политико-правовых идей демократии, народного суверенитета и конституционной практики непосредственной реализа-

ции народного суверенитета в определенных правовых формах (референдумы, выборы, народные инициативы и т.д.) [1, с. 3]. Я.В. Чистоколяный утверждает, что в Украине до сих пор противоречивыми остаются научно-теоретические положения о формах непосредственной демократии. К тому же формы непосредственной демократии нецелесообразно отождествлять с одной, даже самой распространенной или же действенной формой прямого народовластия, поскольку, говоря о формах непосредственной демократии, следует иметь в виду их систему [2, с. 196]. Совершенно очевидно, что механизм непосредственного народовластия в Украине пребывает еще на стадии становления, а точнее на стадии активного поиска и развития новых форм, которые обеспечивают реальное участие гражданского общества в управлении делами государства. Поэтому, ссылаясь на зарубежный опыт, важно отметить, что народная законодательная инициатива как самостоятельная форма демократии, закреплена в конституциях Австрии, Бразилии, Италии, Испании, Литвы, Польши, Румынии, Македонии, что говорит о проявлении общественно-политической активности граждан, заинтересованности их в государственных и общественных делах.



Конституции зарубежных стран определяют различных субъектов законодательной инициативы. Зависит это прежде всего от социально-политической структуры общества и формы государственного правления, принятой в том или ином государстве. Следует отметить, что конституционные положения проектов Конституций 1992 и 1993 г. закрепляли за народом право осуществлять законодательную инициативу путем внесения в парламент соответствующего законопроекта, который рассматривается во внеочередном порядке [3; 4]. Этим проекты Конституций признавали украинский народ субъектом права законодательной инициативы.

Конституция 1996 г. не наделила правом украинский народ быть инициатором законодательного предложения в парламенте, но благодаря различным формам воздействия на политические партии, депутатский корпус, органы власти народ может реализовать это право косвенно. В таком контексте соответствующие законодательные инициативы можно рассматривать как результат действия гражданской инициативы [5, с. 128].

По определению К.А. Закоморной, народная законодательная инициатива – это право определенной части избирателей внести в парламент проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению парламентом [6, с. 217]. Это подтверждает И.М. Жаровская, которая отмечает, что народный законопроект подлежит обязательному рассмотрению парламентом. При этом парламент, как правило, может принять любое решение: согласиться с проектом, внести в него поправки или отклонить его [7]. Юридическая энциклопедия приводит такое определение этого понятия: «Народная законодательная инициатива – это внесение законопроекта, подписанного определенным количеством граждан, который проходит все стадии законодательного процесса и может быть отклонен или изменен законодательным органом. Такая форма непосредственной демократии позволяет инициировать законопроекты, которые не получили поддержку в представительном органе, но пользуются популярностью у избирателей» [8, с. 591].

Следует уделить внимание позиции Д.О. Мамедова и Г.В. Синцова, которые

в своих диссертационных исследованиях утверждают, что народная законодательная инициатива – это право определенной группы избирателей предложить проект закона, который подлежит обязательному рассмотрению парламентом без вынесения его на референдум [9, с. 56; 10, с. 50]. Заслугой авторов является то, что они не соотносят народную законодательную инициативу с референдумом как одинаковые категориальные понятия, а относят ее к самостоятельной, приоритетной форме непосредственной демократии.

Однако в юридической науке существует мнение о том, что народную законодательную инициативу следует рассматривать в широком смысле, как например: «право определенного количества избирателей разработать и направить законопроект представительному органу публичной власти, который обязан рассмотреть такой проект или вынести его на всеобщий референдум» [11, с. 94–95].

Между тем некоторые исследователи относят народную законодательную инициативу к референдуму или понимают их как один правовой институт, который имеет два разных названия [12, с. 155]. Эта ситуация обусловлена тем, что указанные формы непосредственной демократии предусматривают тождественный предмет волеизъявления граждан: принятие нового закона или внесения изменений в действующий закон.

Среди европейских стран (Италия, Словения, Латвия) на законодательном уровне предусматривается возможность проведения референдумов по инициативе избирателей [13, с. 22]. При этом вопрос о том, кто в случае провозглашения референдума должен разрабатывать законопроект: граждане, которые инициируют референдум или органы представительной власти, которые наделены законодательными полномочиями, – остается пока нерешенным. К тому же референдум далеко не во всех странах признается как конституционный способ принятия законов. Так, в США он вообще законодательно не утвержден и не закрепляется на федеральном, общегосударственном уровне. В других странах, например в Швеции, референдум имеет не законодательный, а лишь совещательный характер [14, с. 116].

В тех странах, где практикуются законодательные референдумы, инициатива их проведения в большинстве случаев принадлежит высшему законодательному органу власти, в компетенцию которого входит инициировать проведение референдума, формулировать вопросы для голосования, готовить соответствующие законопроекты. При этом законопроекты вступают в силу только после их одобрения непосредственно голосованием граждан. Как видим, граждане лишены права участвовать как в процессе разработки и обсуждения собственных законопроектов, так и при подготовке к рассмотрению внесенного проекта представительному органу власти. Таким образом, граждане принимают участие в голосовании только для решения законодательного вопроса, который разработан в рамках полномочий представительного органа власти.

В соответствии с разъяснением Р.Ю. Яценка, референдум не является прямым правотворчеством в строгом смысле этого слова, поскольку речь идет не о формировании содержания определенных правовых норм народом, а исключительно об их легитимации и конституционной легализации через референдум [15, с. 96–97]. Очевидно, что народ должен голосовать не только за те законопроекты, которые выдвигают на голосование органы государственной власти, но и те, которые желают поставить на голосование сами граждане, обладая при этом правом законодательной инициативы.

В.В. Маклаков находит различия между народной законодательной инициативой и референдумом в том, что инициатива предполагает существование заранее составленного документа, отвечающего требованию определенного числа избирателей, а на референдуме по такой инициативе участвуют все избиратели какой-либо административно-территориальной единицы. Между подготовкой и внесением проекта в парламент и референдумом проходит более или менее продолжительный период времени [16, с. 563]. Иначе говоря, народная законодательная инициатива – это начальная стадия законодательного процесса, которая, как правило, предшествует стадии проведения голосования на референдуме и раскрывает конечную цель – принятие



окончательного решения избирателями по определенному вопросу. Законопроект, разработанный определенной группой граждан, парламент может принять либо отклонить в отличие от процедуры референдума, где принятое путем голосования решение имеет высшую юридическую силу.

Народную законодательную инициативу следует отличать и от обращений граждан в публичные органы власти. Несмотря на определенное сходство (оба права обеспечивают участие граждан в управлении делами государства, выражение своего мнения), они являются самостоятельными формами непосредственной демократии.

Говоря о сущности права обращения в органы публичной власти, И.Е. Попов подчеркивает, что это понятие заключается в его комплексном характере и выражается в возможности граждан управлять государственными делами, реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать как каналы обратной связи с государством, его органами и организациями, а также в целях взаимопроницающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами как способ их реализации [17, с. 91]. С этой точки зрения предмет обращений носит собирательный характер, что обеспечивает непосредственное выражение гражданами предложений, заявлений, жалоб в письменной или устной форме, направляемых в органы власти.

В некоторых научных работах встречаются рассуждения о том, что народная законодательная инициатива является разновидностью коллективного обращения граждан. Так, М.М. Курячая отмечает, что народная инициатива, так же как и петиция, – это обращение в государственный орган о принятии определенного решения по какому-либо вопросу, что требует вмешательства органов государственной власти [18, с. 26]. В свою очередь М.В. Скрябина считает, что историческим прототипом современной народной законодательной инициативы является именно петиция, что связано с принятием в 1715 г. в штате Массачусетс закона о праве правотворческой инициативы на местном уровне [19, с. 107]. Однако это мнение является некорректным, так как ключевыми отличиями

между указанными формами является, во-первых, то, что предмет обращений имеет особое юридическое содержание, которое определяет конкретное требование к органу государственной власти. Это может быть петиция-жалоба, петиция-предложение или петиция-заявление в устной или письменной форме с общественно значимых, публичных вопросов или по личным вопросам. Для каждого вида обращений установлен личный порядок рассмотрения и формы реагирования.

Во-вторых, отличие между народной законодательной инициативой и обращением граждан заключается в различиях субъектного состава, а точнее – в ограниченности круга субъектов, которые могут применить это право. Так, право на обращение распространяется не только на граждан государства, но на иностранцев и лиц без гражданства, что позволяет решать и другие важные общественные проблемы, кроме вопросов законодательного характера. За субъектами различают индивидуальные и коллективные обращения, в отличие от народной законодательной инициативы, где с готовым законопроектом должна выступать инициативная группа граждан. Кроме того, обращения граждан чаще всего адресуются органу государственной власти или местного самоуправления, должностным лицам, учреждениям, организациям, тогда как народная законодательная инициатива направляется особому кругу органов – представительному органу государственной власти.

В-третьих, конечной стадией процедуры обращения является то, что внесенная петиция не несет обязательства государственных органов власти рассмотреть ее в обязательном порядке и принять по ней решение. Иначе говоря, если петиция не имеет императивный характер и окончательное решение проблемы, то народная законодательная инициатива это, безусловно, предусматривает. Исходя из этого, необходимо разграничивать народную законодательную инициативу и обращения граждан в зависимости от предмета правового регулирования, субъектного состава и правовых последствий.

Наряду с рассмотренными формами непосредственной демократии, граждане вправе участвовать и в иных формах, таких как публичные слу-

шания и всенародное обсуждение законопроектов, которые представляют собой особую форму диалога органов публичной власти и гражданского общества. С позиции власти публичные слушания рассматриваются как механизм учета мнения граждан в процессе правотворчества, принятия решений по отдельным вопросам, а с позиции граждан – как механизм отражения собственного мнения, а значит, и защиты своих прав [20, с. 4].

Всенародное обсуждение законопроектов является наиболее эффективным инструментом выражения общественного мнения и считается несколько схожим с публичными слушаниями. Последняя форма непосредственной демократии отличается короткими сроками проведения и личным присутствием участников обсуждения. Всенародные обсуждения законопроектов стали практиковаться еще в первые годы советской власти и считались важной формой участия граждан в законодательном процессе, результаты которых учитывались при доработке парламентариями соответствующего проекта законодательного акта.

Надо отметить, что если публичные слушания и всенародное обсуждение законопроектов могут проводиться только по инициативе органов публичной власти, то народная законодательная инициатива представляет эту возможность только лишь инициативной группе граждан. С вышесказанного становится понятным, что гражданам могут только направить свои предложения в письменной форме по вопросам государственного или общественного значения непосредственно органу государственной власти, который принимает решение о проведении публичных слушаний либо всенародного обсуждения (в случае необходимости).

Отличаются эти формы непосредственной демократии и по результатам проведения. Так, выводы, полученные в ходе проведения слушаний и обсуждений, являются обязательными только для учета соответствующих органов государственной власти. В случае проведения народной законодательной инициативы, парламент должен не просто ответить заявителю, но и принять народную инициативу к обязательному рассмотрению, как и законопроект других субъектов законодательной



инициативы. Иными словами, народная законодательная инициатива – это реализация права выступать субъектом законодательной инициативы.

Итак, вышесказанное позволяет утверждать, что отдельные элементы народной законодательной инициативы присущи другим формам непосредственной демократии, однако право инициировать и самостоятельно разрабатывать гражданами соответствующий законопроект составляют содержание и правовую природу исключительно народной законодательной инициативы.

Народная законодательная инициатива является важной формой прямой реализации народного суверенитета, что позволяет гражданам непосредственно разрабатывать законопроекты независимо от органов государственной власти. Главными признаками такой формы демократии есть: а) присутствие специфического субъекта-инициатора; б) обязанность органа представительной власти рассмотреть народный законопроект и принять по нему определенное решение.

Подчеркнем, что народная законодательная инициатива теснейшим образом взаимодействует с вышеуказанными формами непосредственной демократии. То есть народная законодательная инициатива станет формой выражения народовластия только в случае ее сочетания с другими формами современной демократии. Публичные слушания и всенародное обсуждение законопроекта могут стать причиной выдвижения народной законодательной инициативы, вернее сказать – выступать ее предыдущими формами, а референдум может быть применен как крайняя мера в случае отклонения парламентом народного законопроекта. В случае отказа представительного органа принять предложенный гражданами законопроект, следует гарантировать право на сбор дополнительных подписей избирателей в поддержку инициативы, что позволит начать процедуру референдума.

**Выводы.** Таким образом, считаем, что народная законодательная инициатива является самостоятельной формой непосредственной демократии, которую нужно четко разграничивать с другими формами участия граждан в законодательном процессе (референдум,

обращение граждан, всенародное обсуждение законопроектов, публичные слушания). Основанием для такого разграничения есть такие критерии: предмет правового регулирования, организационно-правовая форма проведения, их цели и круг вопросов, инициаторы реализации и последствия решений, принятых в результате реализации указанных форм непосредственной демократии.

В действующей Конституции Украины отсутствуют правовые основы регулирования народной законодательной инициативы. Следовательно, необходимым шагом к обеспечению реального народовластия в Украине станет закрепление за украинским народом права на реализацию законодательной инициативы путем прежде всего внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины. К тому же, безусловно, существует потребность в принятии отдельного Закона Украины «О народной законодательной инициативе», который, в отличие от процедуры проведения референдума, разрешает использовать облегченный механизм реализации непосредственного участия граждан в законодательном процессе.

#### Список использованной литературы:

1. Оніщук М. Категорія «безпосередня демократія» в конституційному праві України (теоретико-методологічні аспекти) / М. Оніщук // Право України. – 2006. – № 9. – С. 3–9.
2. Чистоколяний Я.В. Поняття і принципи форм безпосередньої демократії в Україні / Я.В. Чистоколяний // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 35. – С. 194–200.
3. О проекте новой Конституции Украины : постановление Верховной Рады Украины от 01.07.1992 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 37. – Ст. 550.
4. О проекте новой Конституции Украины : постановление Верховной Рады Украины от 08.10.1993 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1993. – № 42. – Ст. 403.
5. Білоусов О.С. Інституалізація громадської ініціативи в Україні: світовий досвід та національні

особливості : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О.С. Білоусов ; Одеська юридична академія. – О., 2008. – 212 с.

6. Закоморна К. О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн : посіб. для підготовки до іспитів / К.О. Закоморна. – Х. : Право, 2013. – 225 с.

7. Жаровська М.І. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади [Електронний ресурс] / М.І. Жаровська. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/545-uprav/14943-2011-01-21-02-58-39.html>.

8. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.

9. Мамедов Д.О. Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / Д.О. Мамедов. – Казань, 2011. – 181 с.

10. Синцов Г.В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах : дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / Г.В. Синцов. – М., 2009. – 383 с.

11. Очеретина М.А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / М.А. Очеретина. – Екатеринбург, 2009. – 227 с.

12. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. / В.М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 464 с.

13. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва ; за ред. Д.С. Ковриженка. – К. : ФАДА : ДТД, 2007. – 186 с.

14. Конституционное право государств Европы : учебное пособие для студентов юрид. вузов и фак. / отв. ред. Д.А.Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.

15. Ященко Р.Ю. Прямая правотворчість як вид правотворчості в сучасній Україні: поняття, ознаки, проблеми забезпечення / Р.Ю. Ященко // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 43. – С. 92–100.



## ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НАЛОГОВОГО АГЕНТА ЗА НАРУШЕНИЕ НОРМ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Галина СТРИЯШКО,

старший преподаватель кафедры финансового права  
Национального университета государственной налоговой службы Украины

### Summary

The article examines the grounds of legal liability of tax agent in case of violation of tax legislation; determined by the particular status of a tax agent, as a subject of responsibility; determined the structure of the tax obligations of the tax agent; based on the analysis of a tax agent proved the existence of its special status; carried out analysis of the types of legal liability that applies to the taxpayer and tax agents in particular; based on an analysis of applicable tax legislation makes suggestions for improvement

**Key words:** tax agent, tax payer, responsibility, fiscal responsibility.

### Аннотация

В статье исследуются основания юридической ответственности налогового агента в случае нарушения норм налогового законодательства; определяются особенности статуса налогового агента как субъекта ответственности, определена структура налоговой обязанности налогового агента, на основании анализа признаков налогового агента доказано существование у него специального статуса. Также осуществлено анализ видов юридической ответственности, которые применяются к налогоплательщику и к налоговым агентам в частности; на основании анализа норм действующего налогового законодательства внесены предложения по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** налоговый агент, плательщик налога, ответственность, налоговая обязанность.

**Постановка проблемы.** Глобальные реформы предопределены стремлением Украины к экономической интеграции с Европейским Союзом, поскольку развитие рыночной экономики требуют широкой регуляторной адаптации национального законодательства к стандартам ЕС, в частности, относительно взаимодействия государства и налогоплательщиков, что определена конституционным долгом плательщика налога платить налоги и сборы.

Налоговые правоотношения имеют особый характер взаимодействия их участников. Так, в налоговых правоотношениях отсутствует элемент добровольности: условия, при которых юридические и физические лица становятся участниками налоговых правоотношений, императивно определены государством в законодательстве о налогах и сборах. Налоговый кодекс Украины определяет принцип всеобщности налогообложения: каждое лицо обязано уплачивать установленные законодательством налоги и сборы, плательщиком которых он является.

Таким образом, в налоговом праве не существует понятия доброй воли и доброй совести, налогоплательщики обязаны исполнять налоговые обязанности независимо от своих убеждений, волевых и моральных качеств, кроме того выполнения налоговых обязанностей обеспечено мерами государственного принуждения, в частности ответственностью [2, с. 7].

**Актуальность темы исследования.** Особое внимание в научной литературе, посвященной налоговому праву, уделяется взаимоотношениям между основными участниками налоговых правоотношений, – государством, в лице его органов власти, и налогоплательщиками. Однако повышенного внимания требует также статус лиц, содействующих взиманию и перечислению налогов и сборов в бюджет Украины, с помощью которых собирается значительная часть налога на доходы физических лиц, налога на добавленную стоимость, акцизного налога и налога на прибыль организаций, которые в настоящее время являются бюджетообра-

16. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебн. для студ.юрид. вузов и фак. / В.В.Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

17. Попов И.Е. Институт обращения граждан в системе современного конституционного права / И.Е. Попов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2009. – Вып.17. – С. 90–94.

18. Курячая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации : моногр. / М.М. Курячая. – М. : МГУ, 2007. – 102 с.

19. Скрябина М.В. Международные стандарты реализации права граждан на обращение в органы публичной власти / М.В. Скрябина // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена : аспирантские тетради. – 2007. – № 9(29). – С. 105–109.

20. Зенин С.С. Публичные слушания: понятие и признаки / С.С. Зенин // Государственная власть и местное самоуправление : практическое и информационное издание. – 2008. – № 2. – С. 3–5.