

М. М. Смук

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

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

У статті досліджено досвід деяких європейських держав, США, пострадянських країн у сфері конституційно-правового регулювання права народної законодавчої ініціативи. Проаналізовано конституції цих держав у частині регулювання механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи. Запропоновано способи застосування позитивного зарубіжного досвіду в цій сфері в законодавстві України.

Ключові слова: народна законодавча ініціатива, конституційне законодавство, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. В Україні давно назріла необхідність закріплення в Конституції України права народної законодавчої ініціативи. Між тим для цього необхідним є вивчення відповідного досвіду деяких зарубіжних держав, де такий інститут уже успішно функціонує. Такий досвід може виявитись корисним у зв'язку з тим, що його дослідження дасть змогу уникнути низки практичних помилок у цій сфері, застосувати лише ті надбання світової конституційної практики, які довели свою ефективність.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені вивченню іноземного досвіду у сфері конституційно-правового регулювання права народної законодавчої ініціативи та визначенню способів його застосування в законодавстві України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання міжнародного досвіду регулювання форм реалізації прямого народовладдя досліджували такі вчені, як О.В. Бойко, Е.А. Гаджи-Заде, А.З. Георгіца, Н.В. Коваль, М.О. Крутоголов, В.В. Куліков, В.Ф. Нестерович, В.Н. Прокоф'єв, І.Є. Словська, В.М. Скрипнюк, Т.О. Тополянська, В.Л. Федоренко, Л.М. Шипілов, О.В. Щербанюк та багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак на сьогодні відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню шляхів застосування позитивного зарубіжного досвіду у сфері регулювання прав на-

родної законодавчої ініціативи в законодавстві України, що ще раз підкреслює важливість і актуальність запропонованої теми.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення способів застосування позитивного іноземного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: проаналізувати конституції й інші акти конституційного законодавства деяких європейських держав, США, пострадянських країн у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи; визначити особливості механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи в цих державах; запропонувати способи застосування позитивного зарубіжного досвіду в цій сфері в законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо механізм реалізації права народної законодавчої ініціативи в окремих європейських державах.

Так, наприклад, право законодавчої ініціативи у Франції належить двом основним суб'єктам – прем'єр-міністрові й парламенту. Президент республіки таким правом не наділений. Характерним при цьому є те, що ст. 34 Конституції Французької республіки прямо обмежила компетенцію парламенту як суб'єкта законодавчої ініціативи, установивши вичерпний перелік питань, щодо яких парламент вправі самостійно приймати рішення [1, с. 96]. Отже, у Французь-

кій Республіці прямо не закріплене право законодавчої ініціативи за певною кількістю виборців.

Водночас варто вказати на таку характерну особливість народної законодавчої ініціативи у Французькій Республіці, як наділення виборців відповідного адміністративно-територіального утворення правом подавати петиції про включення будь-якого питання на розгляд місцевих зборів, що є обов'язковими для прийняття, а також правом ініціювати проведення місцевих референдумів, у тому числі з питань стосовно прийняття законодавчих актів місцевого значення. Відповідне право закріплене в ст. 72-1 Конституції Французької Республіки [2].

Подібний механізм реалізації права виборців на подання законодавчих ініціатив є більш ефективним, оскільки його легше реалізувати на практиці.

У Федеративній Республіці Німеччина передбачено дещо інший порядок реалізації законодавчих ініціатив громадянами.

Так, відповідно до ст. 76 Конституції Німеччини, законопроекти вносяться до Бундестагу Федеральним урядом, членами Бундестагу або Бундесратом [3]. Це означає, що фактично народу Німеччини прямо не належить право законодавчої ініціативи. Однак Конституцією передбачається інший механізм реалізації народних ініціатив.

Зокрема, у ст. 29 Конституції Федеративної Республіки Німеччина зазначається, що заходи щодо зміни територіального поділу Федерації оголошуються федеральним законом, який вимагає затвердження шляхом референдуму. Такий референдум проводиться в землях, із територій або частин території яких повинна бути утворена нова земля або земля з новими межами (зацікавлені землі). Результат референдуму про утворення нової землі або землі з новими кордонами вважається позитивним, якщо на її майбутній території, як і загалом на всіх територіях, що є частинами територій зацікавленої землі, належність яких повинна відповідно змінитися, більшість проголосує за ці зміни. Більшістю на референдумі й під час всенародного опитування визнається така більшість поданих голосів, яка становить не менше ніж чверть голосів виборців, які мають право брати участь у виборах у Бундестаг. В іншому подробиці щодо референдуму, всенародного опитування та народної ініціативи регулюються федеральним законом [3].

Отже, у Федеративній Республіці Німеччина визначено такі форми безпосередньої участі

народу в законотворчій діяльності: проведення всенародного та місцевого референдумів, причому з окремих питань затвердження законопроекту на референдумі є обов'язковим; народне опитування. До того ж надається право в законах земель визначати право виборців подавати законодавчі ініціативи місцевого значення.

Отже, у розглянутих європейських державах право народної законодавчої ініціативи прямо не закріплене в конституціях. Однак у цих країнах існує досить ефективний механізм реалізації законодавчих ініціатив безпосередньо народом. Такими, зокрема, є обов'язкове народне опитування з питань, що визначені конституцією, і народний загальнодержавний або місцевий референдуми.

Водночас у конституціях низки європейських країн прямо закріплюється право народної законодавчої ініціативи. Однією з таких держав є Республіка Польща.

Відповідно до ст. 118 Конституції Польщі, законодавча ініціатива належить депутатам Сенату, Президенту Республіки та Раді Міністрів. Законодавча ініціатива належить також групі не менше ніж 100 тис. громадян, котрі володіють правом обирати до Сейму. Порядок процедури реалізації народної законодавчої ініціативи визначається законом. У Конституції також визначається, що з питань, які мають особливе значення для держави, може бути проведений загальнопольський референдум. Такий референдум має право призначати Сейм абсолютною більшістю голосів у присутності не менше ніж половина, що передбачена законом, або Президентом Республіки за згодою Сенату, яка виражена абсолютною більшістю голосів у присутності не менше ніж половина сенаторів від загальної кількості, що передбачена законом. При цьому, якщо в загальнопольському референдумі бере участь більше ніж половина осіб, котрі мають право голосу, результат референдуму є обов'язковим [4].

Практика вирішення на референдумі питань загальнодержавного значення в Польщі є досить поширеним явищем. Так, наприклад, у 2015 р. Президент Польщі підписав указ про проведення референдуму у справі одномандатних виборчих округів, податків і фінансування політичних партій. Під час референдуму поляки відповідали на такі питання: чи підтримують вони впровадження одномандатних виборчих округів у виборах до Сейму; чи погоджуються

вони на те, щоб політичні партії фінансувалися за дотеперішньою схемою [5].

Отже, у Республіці Польща право народної законодавчої ініціативи прямо закріплене в Конституції; порядок її реалізації визначається в окремому законі.

Ст. 41 Конституції Австрійської Республіки визначає, що законопроекти вносяться до Національної ради на пропозицію її членів, Федеральної ради або третини членів Федеральної ради, а також за представленням Федерального уряду й не менше як 100 тис. громадян [6].

Федеральний конституційний закон Австрії про народну ініціативу 1973 р. визначив, що кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, котрі мають право голосу, або від 1/6 громадян, які мають право голосу і проживають щонайменше в трьох землях, повинна бути передана центральній виборчій комісії на розгляд Національної Ради [7, с. 46].

У Конституції Італійської Республіки, відповідно до ст. 71, законодавча ініціатива належить Уряду, кожному членові палат, а також органам та інститутам, які нею наділені конституційним законом. Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом унесення від імені не менше ніж 50 тис. виборців пропозиції, складеної у формі постановного проекту. Окрім цього, ст. 75 передбачає можливість проведення референдуму за народною ініціативою. Він призначається для повного або часткового скасування закону чи акта, що має силу закону, коли цього зажадають 500 тис. виборців або п'ять обласних рад. Референдум не допускається щодо законів про податки й бюджет, амністію та помилування, схвалення ратифікації міжнародних договорів [8, с. 284–285].

Отже, в Італійській Республіці функціонує дві форми реалізації народних ініціатив – право подавати до парламенту виборцями постановно розроблений законопроект і право ініціювати проведення законодавчого референдуму. Причому в другому випадку Конституція вимагає зібрати в десять разів більше підписів виборців, ніж це необхідно для реалізації права народної законодавчої ініціативи.

У Швейцарії право вносити пропозиції до парламенту мають також певні групи виборців (так звана народна ініціатива). Виборцям надано право пропонувати поправки до федеральної Конституції, але не проекти звичайних федеральних законів.

Згідно зі ст. 139 Конституції, народні ініціативи, які направлені на частковий перегляд Конституції, можуть бути оформлені у вигляді пропозиції про загальні засади конституційних змін або пропозиції, яка являє собою розроблений законопроект про внесення змін до Конституції [9, с. 113].

Відповідно до Конституції, народна ініціатива повинна бути підтримана не менше ніж 100 тис. громадян Швейцарії, котрі мають право голосу. Порядок здійснення народної ініціативи регулюється федеральним законом від 23 березня 1962 р. [10, с. 167].

Отже, законодавство країн-членів Європейського Союзу містить різні варіанти реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи. Умовно їх можна згрупувати так: в одних країнах допускається ухвалення або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; в інших – народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади – парламент. Є також країни (наприклад, Італія, Латвійська Республіка), де водночас передбачено інститут народної законодавчої ініціативи й законодавчий референдум за народною ініціативою.

Далі розглянемо інститут права народної законодавчої ініціативи в США.

Так, у доктрині американського конституційного права народна правотворча ініціатива позначається терміном “initiative”, кореспондується з однією з форм прямої демократії, за якої громадяни мають право запропонувати проект правового акта, що приймається виборцями на всезагальному голосуванні [11, с. 205].

У США як федеративній державі право народної законодавчої ініціативи реалізується в порядку, визначеному в конституціях і законах штатів. У федеральній Конституції про право народної законодавчої ініціативи не йдеться; у ній окреслено лише загальні принципи здійснення безпосереднього народовладдя.

Зокрема, у США в більшості штатів у межах предметів відання суб'єктів федерації виборці мають право запропонувати в порядку народної правотворчої ініціативи проект нормативно-правового акта з будь-якого питання, що належить до компетенції штату [12, с. 117].

Наприклад, у Конституції штату Каліфорнія зазначається, що народ має право давати накази своїм представникам, звертатися з пети-

ціями до уряду для задоволення скарг, вільно збиратися для нарад з метою загального блага. Також проголошується належність усієї політичної влади народу. Законодавча ініціатива, за цією Конституцією, являє собою право виборців пропонувати закони та поправки до Конституції, а також приймати або відхиляти їх [13].

Між тим варто зазначити, що в Конституції США й Конституціях деяких штатів міститься низка обмежень щодо подання певних законопроектів у порядку реалізації народної законодавчої ініціативи.

Так, відповідно до ст. 5 Конституції США, поправки до Конституції може пропонувати лише конгрес двома третинами членів обох палат або за клопотанням законодавчих зборів двох третин штатів. Зазначається також, що всі законопроекти про доходи скарбниці можуть подаватися Палатою представників, але, як і по інших законопроектах, Сенат може приймати їх і вносити до них поправки [14].

У США Конституція штату Масачусетс містить довгий перелік обмежень питань, які не можуть бути предметом народної правотворчої ініціативи. Серед них передусім питання, що стосуються фінансів і судової системи [15, с. 50].

У США поширеною є практика реалізації права народної законодавчої ініціативи через новітні інформаційні технології. У науковій літературі зазначається, що інформаційні комунікації стали значним джерелом законодавчих пропозицій. Прикладами такої комунікації може бути послання або лист від групи виборців у вигляді передання проекту запропонованого закону спікерів Палати представників чи президентів Сенату [16, с. 4].

Отже, особливостями регулювання права народної законодавчої ініціативи в США є такі: 1) право народної законодавчої ініціативи й порядок його реалізації визначаються на рівні конституцій штатів; 2) установлюється низка обмежень щодо подання законопроектів у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, які переважно стосуються питань податків, унесення поправок до конституції тощо.

Особливості має інститут народної законодавчої ініціативи в деяких пострадянських країнах, серед них Республіка Білорусія, Грузія, Республіка Киргизстан тощо.

Так, відповідно до Конституції Республіки Білорусь, право законодавчої ініціативи мають Президент Республіки Білорусь, депутати Па-

лати представників Національних зборів Республіки Білорусь, Рада Республіки Національних зборів Республіки Білорусь, Рада Міністрів Республіки Білорусь, а також громадяни, які володіють виборчим правом, у кількості не менше ніж 50 тис. Правом законодавчої ініціативи з питання про зміну й доповнення Конституції Республіки Білорусь мають Президент Республіки Білорусь або не менше ніж 150 тис. громадян Республіки Білорусь, котрі володіють виборчим правом [17].

Зміст права народної законодавчої ініціативи громадян Республіки Білорусь визначається Законом «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь». Відповідно до ст. 2 цього Закону, право законодавчої ініціативи громадян означає гарантоване Конституцією Республіки Білорусь право вносити в Палату представників Національних зборів Республіки Білорусь проекти законів, що підлягають обов'язковому розгляду Палатою представників у порядку, установленому законодавством Республіки Білорусь [18]. Право народної законодавчої ініціативи може реалізовуватися лише у вигляді належним чином оформленого законопроекту.

У Грузії право законодавчої ініціативи мають Уряд Грузії, член Парламенту, парламентська фракція, комітет Парламенту, вищі представницькі органи Абхазької Автономної Республіки й Аджарської Автономної Республіки, не менше ніж 30 тис виборців. При цьому ініціювати прийняття закону про внесення змін до конституції мають право не менше як 200 тис. виборців [19]. Громадяни Грузії також можуть приймати закони через референдум.

У Киргизстані, відповідно до ст. 79 Конституції, право законодавчої ініціативи належить 10 тис. виборців (народна ініціатива); депутату Жогорку Кенеша (парламенту); урядові. При цьому передбачається, що закони та інші важливі питання державного значення можуть виноситися на референдум (усенародне голосування). Порядок проведення референдуму й перелік питань, що виносяться на референдум, установлюються конституційним законом. Ст. 114 визначається порядок прийняття законів про внесення змін до Конституції. Такий закон може бути прийнятий референдумом, який призначається Жогорку Кенеша (парламентом). Зміни в положення третього, четвертого, п'ятого, шостого, сьомого та восьмого розділів Конституції (загальні положення, права та свободи)

можуть прийматися Жогорку Кенеша (парламентом) на пропозицію більшості від загальної кількості депутатів Жогорку Кенеша (парламенту) або за ініціативою не менше ніж 300 тис. виборців [20].

Отже, у конституціях деяких постсоціалістичних держав також закріплюється право народної законодавчої ініціативи. При цьому, як правило, установлюється різна кількість голосів виборців, необхідних для ініціювання звичайного законопроекту й закону про внесення змін до конституції. Характерним є те, що в цих державах до законопроекту, унесеного за ініціативою громадян, висувуються такі самі вимоги, як і до законопроектів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто право народної законодавчої ініціативи тут існує в оформленому вигляді. Водночас громадяни цих держав мають право виражати свою волю, у тому числі в законодавчій сфері, через участь у референдумі.

Висновки і пропозиції. Способами застосування позитивного іноземного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України є такі: 1) закріпити в ст. 94 Конституції України право народної законодавчої ініціативи за умови зібрання не менше ніж 450 тис. підписів осіб, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави; 2) установити обмеження щодо права громадян подавати законопроекти з питань податків, бюджету й амністії; 3) покласти на Верховну Раду України обов'язок прийняти й розглянути законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, протягом двох місяців із дня його внесення; 4) дозволити в порядку народної законодавчої ініціативи вносити законопроекти через інформаційно-комунікаційну мережу Інтернет у затвердженій формі; 5) розвивати форми народної законодавчої ініціативи на місцевому рівні – визначити порядок проведення місцевих референдумів, у тому числі за ініціативою територіальної громади, інші форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Список використаної літератури:

1. Дмитриева Л.И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л.И. Дмитриева. – М., 2005. – 147 с.
2. Конституция Французской Республики от 1958 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
3. Конституция Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.
4. Конституция Польской Республики от 02.04.1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.
5. Польша проведе национальный референдум [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.euointegration.com.ua/news/2015/05/14/7033742/view_print/.
6. Конституция Австрии от 10.11.1929 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=160>.
7. Ильинский И.П. Парламент Австрии / И.П. Ильинский // Парламенты мира. – М. : Интерпракс, 1991. – С. 7–63.
8. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединённые Штаты Америки, Япония, Бразилия : [учебное пособие] / сост. сб., пер., авт. введ и вступ ст. В.В. Маликов. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Вольтерс-Клувер, 2010. – 656 с.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : [учебник] / под ред. Б.А. Страшуна. – М. : Норма, 2007. – 896 с.
10. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.В. Богачова. – К., 2006. – 235 с.
11. Moore J.L. Elections A to Z / J.L. Moore. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. – 560 p.
12. Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии / В.И. Васильев // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 116–124.
13. Конституция штата Калифорния [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=173>.
14. Конституция Соединенных Штатов Америки от 1778 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>.
15. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского государственного университета. Серия 11 «Право». – 1991. – № 5. – С. 47–55.
16. Johnson C. How Our Laws Are Made / C. Johnson. – DIANE Publishing, 1999. – 49 с.
17. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.

18. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 26.11.2003 № 248-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num26/d26496.html>.
19. Конституция Грузии от 24.08.1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/108331/>.
20. Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru.

Смук М. М. Международный опыт конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы

В статье исследован опыт некоторых европейских государств, США, постсоветских стран в сфере конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы. Проведен анализ конституций данных государств в части регулирования механизма реализации права народной законодательной инициативы. Предложены способы применения положительного зарубежного опыта в данной сфере в законодательстве Украины.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, конституционное законодательство, международный опыт.

Smuk M. International experience of constitutional-legal regulation of the right of people's legislative initiative

In the article the experience of some European countries, the US, former Soviet countries in the field of constitutional law and legal regulation of national legislative initiatives; the analysis of the constitutions of these countries in terms of regulating mechanism of the right of popular legislative initiative; proposed methods of using positive foreign experience in this area in the legislation of Ukraine.

Key words: people's legislative initiative, constitutional law, international experience.