

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-2.16>

О. В. Щербанюк, д.ю.н., професор,
завідувач кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича,
професор Вільнюського університету

НАРОДНА ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА: ЄВРОПЕЙСЬКА ТА НАЦІОНАЛЬНА ПРАКТИКА

Народна законодавча ініціатива або народна ініціатива, також відома як громадянська ініціатива, є механізмом прямої демократії. Це можливість, захищена Конституцією, за допомогою якої люди можуть представляти законопроекти, не будучи народними представниками на своїх з'їздах. Такі законопроекти повинні бути підтримані певною кількістю підписів, щоб вони могли бути прийняті до уваги відповідною законодавчою палатою, і могли стосуватися як суспільних питань, таких як реформа закону навіть конституційна поправка.

Ініціатива може бути прямою або непрямою. Якщо вона пряма, то представлення ініціативи призводить до референдуму для її затвердження або відхилення. У разі непрямих ініціатив петиція приймається до розгляду законодавчим органом, який вирішує питання про призначення чи не призначення відповідного референдуму.

Законодавча ініціатива, як форма безпосередньої демократії, це пряме волевиявлення громадян, соціальних груп, народу або інституції громадянського суспільства щодо суспільного запиту, вираженого у формі потенційної правової норми. право законодавчої ініціативи є похідним і від конституційно-правового статусу народу як джерела влади, а також від самої сутності відносин делегування такої влади. Остання делегується виключно з метою спрощення та уніфікації процедури врегулювання всіх сфер суспільного буття в державі, за для чого і «укладається» відповідний «суспільний договір», але слід зазначити, що він є дискретним в питаннях реалізації народом того обсягу демократичних прав і свобод, які він бажає реалізувати через (або) за допомогою механізму держави.

Ключові слова: народовладдя, демократія, право народу, законотворчість, народна законодавча ініціатива

O. V. Shcherbaniuk. People's legislative initiative: European and National practice

Popular legislative initiative or popular initiative, also known as citizens' initiative, is a mechanism of direct democracy. This is an opportunity protected by the Constitution by which people can introduce bills without being the people's representatives in their congresses. Such bills must be supported by a certain number of signatures in order to be considered by the relevant legislative chamber; and can be related to public issues such as law reform or even constitutional amendment.

The initiative can be direct or indirect. If it is direct, then the introduction of the initiative leads to a referendum to approve or reject it. In the case of indirect initiatives, the petition is accepted for consideration by the legislative body, which decides whether or not to schedule the corresponding referendum.

Legislative initiative, as a form of direct democracy, is a direct manifestation of the will of citizens, social groups, people or institutions of civil society regarding a public request expressed in the form of a potential legal norm. the right of legislative initiative is derived from the constitutional and legal status of the people as a source of power, as well as from the very essence of the relations of delegation of such power. The latter is delegated solely for the purpose of simplifying and unifying the procedure for regulating all spheres of social life in the state, for which the corresponding "social contract" is "concluded", but it should be noted that it is discrete in matters of the implementation by the people of the amount of democratic rights and freedoms that he wishes to implement through (or) the mechanism of the state.

Key words: people's power, democracy, people's right, lawmaking, people's legislative initiative

Постановка проблеми. Законодавча ініціатива полягає в наданні певним суб'єктам повноважень подавати певні акти для виробництва законодавства. Народна законодавча ініціатива є важливою формою реалізації права народу на участь у законотворчості.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду народної законодавчої ініціативи та досвід України.

Виклад основного матеріалу. Конституція України визначає основні принципи здійснення законотворчого процесу, зокрема щодо визначення кола суб'єктів, які мають право подавати законопроекти до Верховної Ради України, порядку проходження голосування, а також певні винятки в процесі прийняття тих чи інших законодавчих актів. Ст. 93 Конституції України визначає лише трьох суб'єктів, які наділені правом подавати законопроекти на розгляд безпосередньо до Верховної Ради України, і сам ця норма сприймається науковим середовищем як певний імператив або заборону для участі в процесі законотворчості народу. Але процес законотворчості, як процес одночасно професійно-правничий та творчий, в розумінні пошуку найбільш ефективних механізмів правового регулювання суспільних відносин, починається заздалегідь до безпосереднього подання законопроектів.

У практиці Конституційного Суду України неодноразово досліджувалося питання законодавчої ініціативи. Наприклад, положення частини першої статті 93 Конституції України передбачають вичерпний

© О. В. Щербанюк, 2023

перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи на початковій стадії законодавчого процесу – ініціювання законопроекту шляхом внесення його на розгляд Верховної Ради України [5]. Розроблення проекту закону є окремим видом діяльності, що передує стадії подання (внесення) законопроекту, і, таким чином, не стосується безпосередньо суб'єктів, визначених у частині першій статті 93 Конституції України. Виходячи з цього Конституційний Суд України вважає, що розроблення проекту закону про Державний бюджет України (пункт 6 статті 116 Конституції України, частина перша статті 32 Кодексу) та його подання до Верховної Ради України (частина друга статті 96 Конституції України, частина друга статті 37 Кодексу) – це самостійні стадії бюджетного процесу.

Отже, є підстави для висновку, що положення абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону не можуть бути предметом офіційного тлумачення в аспекті положень пункту 6 статті 116 Конституції України, оскільки визначають стадію розроблення проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, а не етап їх подання до Верховної Ради України.

У висновку по справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України [6], відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроектом положення унеможливує реалізацію такої ініціативи.

Пропоновані пунктом 1 Законопроекту положення, за якими право законодавчої ініціативи реалізують суб'єкти такого права „у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України“, мають упроваджуватися лише таким чином, щоб ухвалені на їх реалізацію закони відповідали приписам Конституції України та не закріплювали положень, які б встановлювали обмеження права законодавчої ініціативи будь-кого із суб'єктів цього права, визначених Конституцією України. З огляду на наведене Конституційний Суд України вказує на те, що звуження (обмеження) законом України реалізації права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, зокрема, народними депутатами України може призвести до обмеження їх прав щодо вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення своїх повноважень в інтересах усіх громадян України і, як наслідок, – до обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Народна законодавча ініціатива в Іспанії регулюється на національному та провінційному рівнях. Конституція Іспанії 1978 року передбачає народну ініціативу у своїй статті 87.3 та наступних та в регулятивному праві (Органічний закон № 3 від 1984 року). Процес починається з представлення документації в Бюро Конгресу депутатів. Він розглядає подану документацію і протягом 15 днів приймає рішення про її прийнятність. Комітет з просування може подати апеляцію на ампаро проти неприйнятності до Конституційного суду. Встановлено, що термін зборів підписів має тривалість 9 місяців. Цей період може бути продовжений з великої причини. Нарешті, держава компенсує ініціаторам витрати, пов'язані з поширенням та збором підписів, за умови досягнення необхідної кількості підписів та ініціювання парламентської процедури.

З моменту внесення змін до закону в 2006 році електронні підписи дозволені, через DNIe, через зчитувач смарт-карт.

Стаття 87.3 Конституції Іспанії встановлює деякі заборони за народною ініціативою. Таким чином, вони не можуть зачіпати питання, що підпадають під органічне або міжнародне право, а також реформувати будь-яке податкове законодавство, яке виключає загальне податкове законодавство, закон про місцеві фінанси, закон про податок на доходи фізичних осіб, закон про ПДВ. Статут автономії встановлює умови, необхідні для цього. Можливі плебісцити для затвердження повинні бути санкціоновані урядом штату.

Що стосується італійських регіонів, законодавча ініціатива регулюється їх статутами (для регіонів зі звичайним статутом, ст. 123 Конституції). В Італії кількість підписів, необхідних для подання закону про народну ініціативу, варіюється в залежності від установи, до якої звертається: для того, щоб національні закони були представлені в парламенті, необхідно зібрати не менше 50 000 підписів і представити пропозицію до Касаційного суду.

Народ здійснює ініціативу законів шляхом внесення не менш як п'ятдесятьма тисячами виборців проекту статті» (ст. 71 Конституції) [1]. Статті 48 і 49 наступного закону від 25 травня 1970 року, № 352, встановлюють, що проект, супроводжуваний підписами виборців, які запропонували, повинен бути представлений одному з Голів двох палат, який представляє його компетентній палаті, яка повинна перевірити підрахунок підписів і з'ясувати регулярність запиту. Обмежень, крім тих, що передбачені для зарезервованої ініціативи, немає.

За допомогою інструменту народної ініціативи швейцарський виборчий орган може пропонувати та схвалювати законопроекти для конституційного перегляду, як повного, так і часткового. Парламент і Федеральна рада можуть висловлювати свою думку, але це служить лише рекомендацією.

Народні ініціативи для часткового перегляду можуть бути двох типів: у формі заздалегідь розробленого тексту (на сьогоднішній день найпоширеніший тип, в якому народ закликається голосувати за конкретний текст, складений ініціативним комітетом) і у формі загальної пропозиції (в якій ініціативний комітет

дає доручення парламенту, після перевірки народних інтересів за допомогою попереднього референдуму, самостійно скласти пропозицію про конституційний перегляд на основі керівних принципів, зазначених у самій ініціативі).

Народні ініціативи у вигляді вже складеного тексту не можуть бути змінені парламентом.

З 1891 року по серпень 2021 року всього було запропоновано 346 народних ініціатив, з яких 222 були винесені на всенародне голосування. Досить рідко швейцарський електорат схвалює народну ініціативу: з 1891 року це траплялося всього 23 рази. Незважаючи на це, народні ініціативи є фундаментальним механізмом тиску та оновлення швейцарської демократії, оскільки часто навіть загрози народної ініціативи може бути достатньо для мобілізації законодавчого органу та створення зустрічних пропозицій та інших альтернативних законопроектів.

Закон народної ініціативи – це установа, також присутня в Республіці Сан-Марино, через яку громадяни, що належать до виборчого органу, можуть шляхом збору підписів подати до Великої та Генеральної ради (а за нього до капітанів-регентів) законопроект, складений у статтях, щоб потім це було обговорено та проголосовано.

У республіці Сан-Марино кількість підписів, необхідне для представлення закону про народну ініціативу, становить не менше 60 підписів виборців.

Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів [7].

Дійсно, перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи, визначений на сьогодні ст. 93 Конституції України, є звуженим та позбавляє можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади. Слушною та цілком обґрунтованою є теза, що запровадження такого інституту прямої демократії як право народної законодавчої ініціативи, за умови вдалого його оформлення, сприятиме більш якісному законодавчому регулюванню суспільних відносин, слугуватиме ефективним індикатором потреб суспільства, стимулюватиме власну відповідальність суспільства за свої потреби, а також свідчитиме на користь демократизації взаємодії та взаємовпливу суспільства і держави [4, с. 35]. При цьому важливим є те, щоб спосіб та повнота конституційно-правового забезпечення цього права не перетворювалися в предмет спекуляцій. Той науковий дискурс, який на сьогодні триває в даній площині видається таким, що визначається єдиним вектором – розширення форм допуску народу до участі в процесах законотворчості та необхідність конституційно-правового їх закріплення.

Громадянська законодавча ініціатива (народна ініціатива) – один з елементів прямої демократії, що дає можливість групі громадян з повним виборчим правом подати до парламенту законодавчу ініціативу, чітко визначену законом. Він застосовується, m.in, до Польщі, де таке право надається групі з щонайменше 1001 громадян, які мають право голосу до Сейму[2].

Згідно з польським законодавством, законодавча ініціатива громадян не стосується:

- проекти бюджетних актів та законів, які безпосередньо визначають стан державних фінансів – ініціатива належить лише Раді Міністрів (ст. 221 Конституції)
- законопроект про внесення змін до Конституції – ініціатива належить групі, що складається не менше 1/5 статутної кількості депутатів, Сенату та Президенту (частина 235 статті 1 Конституції).

Процедура законодавчої ініціативи громадян у Польщі регулюється Законом від 24 червня 1999 року про здійснення законодавчої ініціативи громадянами (Законодавчий вісник 2018 року, пункт 2120). Для внесення законопроекту до Сейму створюється комітет законодавчої ініціативи, що складається не менше ніж з 15 осіб. Цей комітет має правосуб'єктність.

З 1998 року народна ініціатива регулюється в шістнадцяти штатах на державному рівні і в п'ятнадцяти з них на комунальному рівні. Процедура народної ініціативи називається «референдум» і складається з презентації проектів громадянами, які потім ставляться на голосування [3]. У Баварії право народної ініціативи регулюється на комунальному, районному та державному рівнях. Процедури і закони на комунальному і районному рівнях ідентичні. Згідно з баварським комунальним актом (ст. 18.a), громадяни повинні подавати петиції до ради, яка приймає рішення про прийнятність петиції. Ініціатори петиції можуть подати скаргу на це рішення без попередньої процедури.

Різні відсотки необхідних підписів встановлюються залежно від кількості жителів комуни, наприклад, до 10 000 жителів потрібно 10%, до 100 000 жителів 6% і більше 500 000 жителів вимагає 3% підписів громадян.

На державному рівні ж для винесення законопроекту на голосування потрібно 10% підписів громадян (ст. 74 Конституції Баварії). Разом із законопроектом прем'єр-міністр (губернатор) надсилає свої зауваження щодо пропозиції до парламенту від імені уряду. Якщо парламент не схвалить представлений законопроект, він може подати свій власний законопроект на рішення народу шляхом голосування. Дійсні та прийняті ініціативи громадян повинні розглядатися парламентом протягом трьох місяців і повинні бути винесені на голосування народу протягом трьох місяців після затвердження парламентом.

Забороненими є питання, які стосуються мера, внутрішньої організації комунальної адміністрації, правовідносин членів ради, інтендантів і працівників комуни та бюджетного права. Референдум

повинен бути проведений протягом трьох місяців після затвердження легітимності петиції, а витрати несе комуна.

Стаття 68 Конституції Литви передбачає народну ініціативу. Необхідно 50 000 акредитованих підписів громадян (еквівалент 1,47%). Промоутери повинні чітко визначити завдання та цілі проекту. Законодавчі ініціативи реєструються в Секретаріаті Конгресу із зазначенням списку промоутерів. Юридичний департамент Конгресу надає висновки щодо законопроекту, згадуючи, чи відповідає законопроект чинному законодавству та технічним правилам законотворчості. За презентацію проекту на Конгресі; потрібно: (а) вивчення законопроекту в Головному комітеті, (б) вивчення законопроекту в Конгресі і (в) прийняття законопроекту Конгресом. Також під час обговорення Головний комітет представляє свою доповідь та проводиться загальне обговорення основних положень проекту разом зі звітами інших комітетів та поправками, запропонованими громадянами, які мають право законодавчої ініціативи. Після дебатів З'їзд головує, після затвердження Головним комітетом, чи схвалювати законопроект і прийняті в ході сесії поправки до нього [3].

Висновки. Отже, законодавча ініціатива народу повинна розглядатися в якості додаткового потенціалу або додаткових можливостей в контексті розуміння владою соціальних потреб та тенденцій розвитку суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Iniciativa Legislativa Popular, Junta Electoral Central Archivado el 20 de junio de 2012 en Wayback Machine.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
3. La Iniciativa Popular en la Argentina y el Mund URL: <https://web.archive.org/web/20120819010648/http://www.iniciativapopular.org/docip.asp>
4. Іванова А. Право законодавчої ініціативи народу в контексті законопроекту № 1015 і сучасних дискусій. Український часопис конституційного права. 2019. № 2. С. 26–36.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009
6. Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019
7. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018