

УДК 342.537

Ю. М. Перерва

СУБ'ЄКТИ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Досліджено коло суб'єктів законодавчої ініціативи в парламентах зарубіжних країн. Зокрема, визначено поняття «право законодавчої ініціативи» та розглянуто його співвідношення з поняттям «законодавча ініціатива». Встановлено, що право законодавчої ініціативи може належати парламенту (окремим депутатам, колективам депутатів, комітетам, комісіям), виконавчій владі, главі держави, суб'єктам федерації (адміністративно-територіальних одиниць), виборцям, політичним партіям, громадським організаціям. Зроблено висновок, що залежно від кількості суб'єктів, що мають таке право, можна виділити односуб'єктну, двосуб'єктну та багатосуб'єктну законодавчу ініціативу.

© Перерва Ю. М., 2010

Законодавчий процес у тій чи іншій країні перебуває під впливом багатьох чинників і має свої особливості. Але не можна заперечувати, що початковим етапом законодавчого процесу є стадія законодавчої ініціативи. Зміст цієї стадії прямо пов'язаний із правом законодавчої ініціативи. Залежно від особливостей форми держави, політичного досвіду і конституційних традицій зарубіжних держав визначають широке коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, розгляд яких і є метою цієї статті.

Наукова новизна даної статті полягає в тому, що в ній на нових методологічних засадах у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексний аналіз суб'єктів права законодавчої ініціативи в різних країнах, розкрито особливості реалізації ними цього права.

У юридичній літературі доволі часто має місце ототожнення двох понять: «право законодавчої ініціативи» та «законодавча ініціатива». Ці два терміни застосовуються як синоніми, тоді як право законодавчої ініціативи лише надає можливість здійснювати певну дію, а законодавча ініціатива – це сама дія (сукупність дій), яка здійснюється на основі реалізації даного права [1, с. 3].

Численні дефініції права законодавчої ініціативи, які зустрічаються в юридичній літературі, можна об'єднати у дві групи. До першої належать визначення, автори яких (І. Д. Левін, Д. А. Керімов, І. П. Трайнін, Б. Н. Топорнін) під правом законодавчої ініціативи розуміють право уповноважених органів та осіб вносити законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки, що є обов'язковими для розгляду законодавчим органом. До другої групи належать визначення, згідно з якими право законодавчої ініціативи – це абстрактне право на внесення пропозицій законодавчого порядку до законодавчого органу (А. І. Денисов, І. П. Ільїнський, М. Г. Кириченко). Таким чином, у першому випадку право законодавчої ініціативи визначається як суб'єктивне право, тобто як елемент складу правовідносин, що виникають при здійсненні права законодавчої ініціативи суб'єктами, які володіють таким правом. На відміну від цього, у другій групі право законодавчої ініціативи розуміється як правоздатність, тобто як визнана позитивним правом абстрактна можливість встановленого кола осіб вносити законопроекти, законодавчі пропозиції та поправки до законодавчого органу [2, с. 42]. На нашу думку, обидва підходи до розуміння права законодавчої ініціативи цілком обґрунтовані та відображають багатоаспектний характер даного явища.

Безпосередньо з концепції демократії випливає, що ініціатива видання законів повинна належати виборному парламенту.

Згідно з традиційною парламентською практикою, кожен член парламенту має право вносити законопроекти від себе особисто. Хоча, як правило, не існує обставин, що перешкоджають декільком членам парламенту, які підтримують єдину точку зору, поєднати свої зусилля і колективно внести законопроект. У багатьох країнах парламенти дотримуються порядку внесення законопроектів лише окремими членами парламенту. Наприклад, якщо кілька членів палати представників США побажають подати на розгляд будь-яку пропозицію, кожен з них повинен внести законопроект від власного імені. В інших країнах кількість членів парламенту, які можуть виступати на підтримку законопроекту, обмежена. Так, у Люксембурзі вона становить 5, у Бельгії та Лівані – 6, у Лівії та Норвегії – 10 осіб [3, с. 244].

Проте існують країни, у яких окремим членам парламенту не дозволяється вносити законопроекти. Для того щоб скористатися правом законодавчої ініціативи, члени парламенту в цих країнах повинні об'єднатися. У ФРН для внесення законопроекту до бундестагу необхідно зібрати не менше 15 підписів депутатів, тобто такої ж кількості членів парламенту, яка необхідна для створення парламентської групи. Фактично достатньо лише одного підпису голови групи. В австрійській Національній раді з цією метою необхідно зібрати 8 підписів, у Єфіопії – 10, а в Ірані – 15. В іспанських кортесах законопроект повинен бути підписаний 50 депутатами, у Японії – 20 депутатами в палаті представників та 10 – у палаті радників.

Багато країн розширюють коло суб'єктів законодавчої ініціативи в парламенті, наділяючи відповідним правом парламентські комітети (комісії). Що стосується доцільності надання їм права самим вносити законопроекти, то це безпосередньо залежить від їхньої ролі в парламенті. Якщо вони є тільки робочими органами парламенту, які не мають самостійності, то зрозуміло, що немає необхідності наділяти їх правом законодавчої ініціативи. Проте якщо комітети (комісії) користуються переважним впливом у парламенті, надання їм цього права є цілком обґрунтованим.

В Аргентині, Бразилії, у США і на Філіппінах, а також в Австрії, Люксембурзі, Ісландії та Японії парламентські комітети (комісії) мають право законодавчої ініціативи з питань, які входять до їхньої компетенції. В Ізраїлі комісії формально мають право вносити законопроекти з окремих питань, зокрема щодо парламентського імунітету або повноважень державного ревізора. У Нідерландах комісії, як і окремі члени парламенту, мають право звертатися до уряду з проханням про внесення законопроектів, які вони вважають бажаними. У парламентах

інших країн комітети (комісії) мають право вносити законопроекти лише у виняткових випадках і лише з фінансових питань.

Але в більшості країн комітети (комісії) не мають права законодавчої ініціативи, оскільки до їхніх функцій входить підготовка пропозицій про внесення змін до вже запропонованих законопроектів. Проте ніщо не заважає членам комітетів (комісій) діяти в цьому напрямку – або кожному окремо, або разом. Заборона законодавчої ініціативи покликана стримувати спроби комітетів (комісій) діяти незалежно.

Процедура реалізації права законодавчої ініціативи прямо пов'язана з побудовою представницького органу. У двопалатних парламентах, де палати в принципі є рівноправними, законопроект може бути внесений у кожную з них. Це, зокрема, стосується законодавчих органів Австралії, Бельгії, Італії, США і Швейцарії. Такий самий порядок застосовується і в парламенті Японії, палати якого не можна визнати рівними. У країнах, де палати парламентів нерівноправні, законодавчий процес зазвичай починається в нижніх палатах. У Австрії, Нідерландах, Іспанії законопроекти у верхню палату, як правило, не вносяться. У Канаді, Франції, Мексиці, Індії законопроекти з фінансових питань ініціюються тільки в нижніх палатах. Не дивно, що верхні палати зазвичай суттєво обмежені у вирішенні цих питань, а у Великій Британії, Ірландії і ФРН їхні відповідні повноваження зведені нанівець.

Хоча вважається, що право приймати закони належить виключно парламенту, у сучасній конституційній практиці на початковій стадії законодавчого процесу важливе місце належить і виконавчій владі. У деяких країнах уряд також може вносити законопроекти. В. М. Шаповал зазначає з цього приводу: «Урядові законопроекти можуть бути внесені прем'єр-міністром чи окремими міністрами за змістом їх повноважень або через депутатів – представників парламентської більшості, на яку уряд опирається. Останнє трапляється нечасто і пов'язане з тактикою уряду» [4, с. 170].

На нашу думку, участь уряду в законодавчому процесі є цілком обґрунтованою. По-перше, це пояснюється складністю сучасних законів, які потребують не тільки творчої уяви політично мислячого діяча, але й об'єднаних знань економістів, фахівців цілої низки суміжних наукових сфер. Арсенал технічних засобів, до яких мають доступ члени парламенту, значно менший, ніж той, яким володіє уряд, і законопроекти, які вносяться ними, у порівнянні з законопроектами, запропонованими урядом, несуть на собі відбиток цього. Таким чином, важлива роль уряду пояснюється не тільки політичною вагою, але й незрівнянно більшим, ніж у парламенту, потенціалом виконавчої

влади. У його розпорядженні – тисячі чиновників, необмежений доступ до інформації, краще технічне оснащення. Велике значення має складний характер законодавчої регламентації.

Залежність парламенту від виконавчої влади стала політичною рисою сучасної парламентської практики. Скажімо у Швеції та Швейцарії звернення законодавців за допомогою до уряду при підготовці законопроектів розглядається як норма, що практично не знає винятків.

І лише в тих країнах, де парламенти мають розгалужену систему допоміжних органів, високе технічне оснащення, де парламент очолює поважне керівництво, законодавча влада зберігає самостійність і може реально здійснювати функції найвищого органу державної влади.

Хоча право законодавчої ініціативи зазвичай здійснюють лише парламент та уряд, воно може бути надане й іншим суб'єктам. Так, у парламентарних монархіях країн Бенілюксу воно визнається за главою держави. У ряді парламентарних монархій існує практика так званих тронних промов главою держави, які проголошуються на початку кожної сесії і, по суті, містять конкретні законодавчі пропозиції. Вони підлягають парламентському розгляду і започатковують законодавчий процес.

Глава держави є суб'єктом законодавчої ініціативи в таких напівпрезидентських республіках, як Ісландія та Фінляндія. У більшості країн Центральної та Східної Європи, а також у тих країнах, що утворилися на теренах колишнього СРСР за главами держав теж визнається право законодавчої ініціативи. Таке право є нетиповим для країн Західної Європи. У президентських республіках воно також заперечується виходячи з прийнятого тлумачення поділу влади як жорсткого. Право глави держави на законодавчу ініціативу в парламенті об'єктивно посилює його статус [4, с. 235].

Крім того, у федеративних країнах право законодавчої ініціативи належить найвищим законодавчим органам суб'єктів федерації (ФРН, Мексика, Австрія), а в Італії, Фінляндії та інших країнах – найвищим органам влади автономних областей [5, с. 138]. У Швейцарії правом законодавчої ініціативи у федеративному парламенті володіють суб'єкти федерації – кантони.

Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи цим не обмежується. У Росії воно належить частково Конституційному Суду, Вищому Арбітражному Суду та Верховному Суду з питань їхнього відання [6, с. 89]; у КНР, на Кубі та в деяких країнах Латинської Америки – Верховному Суду, Генеральній прокуратурі, крім того, у КНР – Центральній військовій раді, на Кубі – Центральному комітету профцентру трудящих Куби та національним керівним органам громадських організацій з питань

їхньої компетенції. В Італії Національна рада економіки та праці в разі рішення більшості її членів може внести на розгляд парламенту законопроект з питань, які входять до її компетенції [3, с. 243].

Більш незвичним є надання права законодавчої ініціативи церкві у Фінляндії та Швеції, хоча воно стосується лише законодавства з церковних питань. У Бразилії це право надано іншим державним та громадським органам.

Особливістю законодавчого процесу таких зарубіжних країн, як Австрія, Іспанія та Італія, є так звана народна законодавча ініціатива. Її слід відрізняти від народної ініціативи, коли розглянутий парламентом законопроект або навіть чинний закон за ініціативою визначеної кількості виборців (зазвичай кількох десятків тисяч) виноситься на референдум, який і вирішує його долю. Народна законодавча ініціатива означає, що парламент має розглянути законопроект, запропонований виборцями. Але якщо в Італії для цього достатньо підписів 50 тисяч виборців, то в іспанських кортесах – у десять разів більшої кількості підписів виборців під відповідними документами. Окрім цього, Конституція Іспанії передбачає можливість реалізації такої ініціативи далеко не для всіх законопроектів [7, с. 113].

У Великій Британії, Нідерландах і ПАР виборці через петиції можуть внести в парламент біллі – законопроекти особистого застосування або локальної дії. У Швейцарії в порядку народної ініціативи можуть пропонуватися лише проекти конституційних поправок [8, с. 186].

І хоча не можна забувати про те, що народна законодавча ініціатива має не таку вже й високу ефективність, у цілому необхідно підкреслити, що зазначена форма прямої демократії не тільки не суперечить змісту прийнятої теорії народного представництва, але й органічно доповнює її.

Враховуючи викладене можна зробити висновок, що в переважній більшості держав право законодавчої ініціативи належить парламенту, у якому воно може бути надано окремим депутатам, колективам депутатів та комітетам чи комісіям (Австрія, Велика Британія, США, Японія). У деяких країнах парламент поділяє це право з виконавчою владою (Бельгія, Франція). Крім того, воно може охоплювати главу держави, суб'єктів федерації чи адміністративно-територіальних одиниць, виборців, політичні партії, громадські організації тощо (Італія, Росія, Швеція). Таким чином, залежно від кількості суб'єктів, що мають таке право, можна виділити односуб'єктну, двосуб'єктну та багатосуб'єктну законодавчу ініціативу.

Розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи, з одного боку, поглиблює демократичні основи в організації законодав-

чої діяльності представницьких установ, а з іншого – призводить до ускладнення законодавчого процесу, появи великої кількості центрів, що розробляють законопроекти, та відсутності погодженості між ними. Підготовка законодавства потребує високого рівня професійної кваліфікації. У ряді випадків більш демократична організація законодавчого процесу досягається за рахунок його ефективності.

Список літератури: 1. Кривенко Л. Т. Право законодательной инициативы / Л. Т. Кривенко // Советское государство и право. – 1979. – № 8. – С. 3–11. 2. Ковачев Д. А. Законодательный процесс в европейских социалистических государствах / Д. А. Ковачев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с. 3. Парламенты. Сравнительные исследования структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / [под ред. М. Амеллера]. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с. 4. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк ; Вища шк., 1997. – 264 с. 5. Конституційне право зарубіжних країн : [навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Ріаки]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с. 6. Конституция Российской Федерации : [науч.-практ. коммент. / под ред. Б. Н. Топорнина]. – М. : Юрист, 1997. – 138 с. 7. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / В. М. Шаповал. – К. : Основи, 1993. – 144 с. 8. Очерки конституционного права иностранных государств : [учеб. и науч.-практ. пособие / отв. ред. Д. А. Ковачев]. – М. : Спарк, 1999. – 304 с.

Надійшла до редколегії 09.10.2010

Исследован круг субъектов законодательной инициативы в парламентах зарубежных стран. В частности, определено понятия «право законодательной инициативы» и рассмотрено его соотношение с понятием «законодательная инициатива». Установлено, что право законодательной инициативы может принадлежать парламенту (отдельным депутатам, коллективам депутатов, комитетам, комиссиям), исполнительной власти, главе государства, субъектам федерации (административно-территориальных единиц), избирателям, политическим партиям, общественным организациям. Сделан вывод, что в зависимости от количества субъектов, которые имеют такое право, можно выделить односубъектную, двухсубъектную и многосубъектную законодательную инициативу.

Subjects of the legislative initiative in the foreign countries' parliaments are examined. The concept «The right of the legislative initiative» in particular is defined; its correlation with the concept «The legislative initiative» is viewed. It is determined that the right of the legislative initiative may belong to a parliament (to separate deputies, collectives of deputies, committees, commissions), executive power, the head of the country, subjects of federation (administrative and territorial units), electors, political parties, public organizations. A conclusion is made, that depending on the number of subjects that have such a right it is possible to mark out mono-subject, double-subject and multi-subject legislative initiative.