

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

**Средницька І.Ю.**

*аспірант,*

*Національний університет «Одеська юридична академія»*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ГРОМАДЯНАМИ ПРАВА НА ЗАКОНОДАВЧУ ІНІЦІАТИВУ ЯК НЕВІД'ЄМНА ЧАСТИНА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПОЛЬЩІ**

Безпосередня демократія не була відома Польщі в період до Другої світової війни, так як для цього не було належних умов для її реалізації. Нині широке поширення інструментів прямої участі громадян у прийнятті політичних рішень є важливою частиною становлення демократичної системи та основою політичної самосвідомості громадян Польщі.

У 1997 році вперше в історії Польщі громадяни отримали право на звернення до парламенту з власним законопроектом. Це право гарантується ст. 118 Конституції, яка була прийнята Національними зборами, а потім затверджена виборчим корпусом на референдумі, що завершив етап кардинальної реформи конституційних інститутів, який тривав з 1989 року. Власне тому народ був включений до суб'єктів законодавчої ініціативи, який бере участь у законодавчому процесі на правах ініціатора поряд з іншими органами державної влади Польщі.

Порядок проведення народної законодавчої ініціативи в Польщі детально розкритий в Законі від 24 червня 1999 року «Про порядок здійснення законодавчої ініціативи громадян», в якому вказано, що пропозиції, внесені громадянами до парламенту мають форму «сформульованої ініціативи» [1]. Це означає, що громадяни повинні підготувати повний текст законопроекту з усіма необхідними елементами, вказаними в Законі про ініціативу та Регламенті Сейму. Згідно з польським законодавством, законодавча ініціатива громадян не поширюється на бюджетні питання та порядок внесення змін до Конституції. Ще одне обмеження випливає зі статті 112 Конституції, яка встановлює принцип автономії парламенту, відповідно до якого внутрішня організація та проведення роботи визначає Регламент, прийнятий Сеймом. Таким чином, жоден з цих питань не може бути предметом законодавчої ініціативи громадян.

Порядок здійснення народної законодавчої ініціативи може бути розділений на певні етапи: 1) створення комітету законодавчої ініціативи

і розробка проекту закону; 2) рішення спікера парламенту щодо створення комісії; 3) інформаційна кампанія та збір підписів на підтримку законопроекту; 4) подання законопроекту в парламент та участь представників ініціативного комітету в законодавчому процесі; 5) *можливість отримати судовий захист*.

Ініціативний комітет повинен бути сформований групою щонайменше 15 польських громадян, які мають виборче право і представити письмову заяву про вступ до комітету. Варто зауважити, що Закон не визначає максимальне число членів комітету. В обов'язковому порядку передбачаються посади представника комітету та його заступника, які діють від імені та за дорученням комітету. Комітет відповідає за всі дії, пов'язані з підготовкою законопроекту, його розповсюдження, просування кампанії, а також організацією збору підписів громадян на підтримку проекту.

В Польщі, народний ініціативний процес схожий до австрійської процедури, який складається з двох етапів збору підписів. Так, після збору 1000 підписів громадян, які підтримують проект, повноважний представник комітету повідомляє маршалу Сейму про створення комітету. Ці підписи є частиною необхідної кількості 100 000 підписів виборців, які підтримують законопроект. Комітет законодавчої ініціативи набуває статусу юридичної особи після прийняття маршалом Сейму рішення про створення комітету.

Законопроект повинен супроводжуватися пояснювальним доповненням, яке повинне включати в себе оцінку його соціальних, економічних і фінансових наслідків, презентацію джерел фінансування, вказівки на відмінності між діючим та пропонованим правовим механізмом, декларацію про відповідність народного законопроекту праву Європейського Союзу та пропозицію основних дій по втіленню законопроекту. У записці повинні бути також представлені результати проведення публічних зустрічей та консультацій (ч. 2 і 3 ст. 31 Регламенту Сейму). Відповідно до чинного законодавства держава не надає правового, технічного та фінансового забезпечення в підготовчому етапі розробки народної законодавчої ініціативи.

Остаточне рішення щодо правильності всіх необхідних документів приймає маршал Сейму протягом 14 днів. Ініціативному комітету у разі виявлення формальних помилок надаються два тижні для виправлення проблемних зауважень. Якщо маршал Сейму з моменту одержання документів не прийняв жодного рішення, то комітет, відповідно, може подати скаргу до адміністративного суду про визнання бездіяльності влади відповідно до положень Закону про адміністративне судочинство.

Наступним етапом являється проведення агітаційної кампанії за рахунок ініціативного комітету відповідно до положень виборчого кодексу. Закон надає три місяця для збору 100 тисяч підписів. Це

приблизно 0,3% від загального числа зареєстрованих виборців. Вказаний Законом строк для збору необхідної кількості підписів, вважається, слід збільшити: він повинен бути як мінімум піврічним.

Підписи повинні бути зібрані в спеціально відведених місцях, в яких громадяни матимуть можливість ознайомитися з виборчою програмою ініціативи. Виборче право не поширюється на іноземців, навіть якщо вони є громадянами іншої держави-члена Європейського Союзу та проживають на території Республіки Польща. Важливо також відзначити, що примус особи або спонукання її проти своєї волі підписати законопроект являється підставою для кримінальної відповідальності. Закон не встановлює будь-яких обмежень щодо агітаційних працівників, які проводять збір підписів. Так, вони можуть працювати на платній основі або як волонтери. Крім цього, організатори народної ініціативи повинні документувати свої витрати та публікувати фінансові звіти про свою діяльність в обов'язковому порядку.

Після завершення трьохмісячного збору підписів, законопроект, представлений в письмовій формі направляється до маршала Сейму, який проводить перевірку щодо достовірності підписів на підтримку ініціативи та направляє його в парламент на перше читання, про що інформує ініціативний комітет. Варто зауважити, що маршал Сейму повинен відмовити народному законопроекту, якщо в результаті перевірки підписів (проведеної в триденний термін) виявиться, що число дійсних підписів менше необхідної кількості. В такому разі представник комітету після отримання рішення і обґрунтувань маршала Сейму в дводенний термін має право подати скаргу до Верховного суду Польщі.

Відповідно до Закону про ініціативу перше читання народного законопроекту має бути проведено протягом тримісячного строку з дня фактичного подання законопроекту маршалу Сейму або отримання рішення Верховного суду про визнання правильної кількості підписів на підтримку проекту. Проте, варто зазначити, що народний законопроект не розглядається в якості «термінового законопроекту». Тому у парламенті може затягнутися процес розгляду законопроекту та прийняття щодо нього рішення.

Варто зазначити, що в Законі про ініціативу лише частково передбачається участь представника ініціативного комітету у парламентській законодавчій процедурі, відтак в ініціативному комітеті немає можливості впливати на заключний етап законодавчого процесу. Тому, вважається, що, слід внести поправки до Регламенту Сейму та детальніше врегулювати присутність представника комітету на засіданнях палат та комісій, а також обсягу його прав і обов'язків, а саме надати право слова в Сеймі та Сенаті, внесення клопотань, поправок та

забезпечення можливості відкликання законопроекту до завершення другого читання.

На жаль, дуже часто народні законопроекти не перетворюються в конкретні закони. Вони відхиляються представницькими органами у разі присутності в законопроекті помилок, наприклад: суперечність з існуючими законами, неясні способи фінансового забезпечення законопроекту або, нарешті, невдалі формулювання. Якщо ж депутати пропонують поправки до законопроекту, то вони тим самим ризикують викликати невдоволення з боку опозиції тим, що прийнятий закон помітно відрізняється від змісту законопроекту, поданого шляхом народної ініціативи [3, с. 34].

Певного результату народна законодавча ініціатива досягла на практиці. Так, з 1999 року було ініційовано майже 105 народних ініціатив, 81 досягли стадії збору підписів, 38 зібрали 100 000 підписів. Всього були прийнято 8 народних законопроектів, які зазнали певних змін представницьким органом. Народні законодавчі ініціативи стосуються, в першу чергу, таких питань, як поліпшення програми підготовки вчителів країни, заборона пропаганди насильства в засобах масової інформації, зміцнення законів про охорону навколишнього середовища та державних пенсій [2, р. 51].

Відзначимо, що громадянське суспільство Польщі з різних причин не так активно користується даним правом в силу численних причин: недовіра до влади з боку суспільства, дезінформованість та правова необізнаність громадян з власними правами та правовими нормами, неволодіння прийомами юридичної техніки й інші причини. Тому необхідно створити сприятливі умови для активізації участі громадян в процесі прийняття важливих політичних рішень, що повинні забезпечуватися надійною системою їхніх гарантій. Ці фактори, безумовно, повинні бути взяті до уваги іншими посткомуністичними країнами, які прагнуть європейського майбутнього.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – № 62, Poz. 688.
2. Bednarz H. The development of direct democracy mechanisms in Poland / H. Bednarz. – University of Zurich, 2013. – 62 p.
3. Грабовская С. Непосредственная демократия в Польше / С. Грабовская // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 3. – С. 27-42.