УДК 3420.572

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-11\(17\)-195-207](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-11(17)-195-207)

Мішегліна Валерія Миколаївна докторка філософії у галузі права, студентка другого курсу магістратури, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Антона Цедіка, 20, м. Київ, 03057, тел.: (044) 455-67-27, e-mail: valeria.misheglina@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4939-6707>.

ЩОДО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Анотація. Конституційне право громадян брати участь у законотворчій діяльності парламенту передбачене низкою положень Конституції України, що характеризує основи конституційного ладу, систему безпосереднього народовладдя, засади організації та здійснення державної влади. Для вітчизняної конституційної науки важливо з'ясувати реально та перспективні можливості використання українськими громадянами права народної законодавчої ініціативи у парламенті у разі його запровадження у законодавство України.

Дослідження теоретичних поглядів на інститут народної законодавчої ініціативи, її основних моделей в зарубіжному законодавстві та формування пропозицій щодо запровадження цього конституційно-правового інституту в Україні є актуальною проблемою в умовах конституційно-правової реформи.

У статті висвітлено досвід тих країн, де запровадження та застосування народної законодавчої ініціативи за останнє десятиліття набуло найбільшого поширення. Досліджено досвід звернення громадян до народної законодавчої ініціативи на прикладі Швейцарії – країни, яка першою в Європі почала запроваджувати цю форму безпосередньої демократії. Також автором розглянуто технології народної законодавчої ініціативи у Швейцарії й Австрії.

Автор пропонує у разі відхилення парламентом народного законопроекту гарантувати проведення законодавчого референдуму для того, щоб народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії не набула рекомендаційного статусу.

Ключові слова. народовладдя, безпосередня демократія, народна законодавча ініціатива, Конституція України, законодавчий процес, суб'єкт законодавчої ініціативи.

Misheglina Valeriia Mykolaivna Doctor of Philosophy (PhD), Second-year master's student of Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, Anton Tsedik St., 20, Kyiv, 03057, tel.: (044) 455-67-27, e-mail: valeria.misheglina@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4939-6707>

ON IMPLEMENTATION IN UKRAINE OF FOREIGN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PEOPLE'S LEGISLATIVE INITIATIVE

Abstract. The constitutional right of citizens to participate in the legislative activity of the parliament is provided by a number of provisions of the Constitution of Ukraine, which characterizes the foundations of the constitutional order, the system of direct democracy, the principles of organization and exercise of state power. It is important for domestic constitutional science to find out the real and promising opportunities for Ukrainian citizens to use the right of the people's legislative initiative in the parliament in case of its introduction into the legislation of Ukraine.

The research of theoretical views on the institution of people's legislative initiative, its main models in foreign legislation and the formation of proposals for the introduction of this constitutional and legal institution in Ukraine are the currently problem in the context of constitutional and legal reform.

The article describes the experience of those countries where the introduction and application of the people's legislative initiative over the past decade has become most common. The experience of citizens' appeal to the people's legislative initiative is studied on the example of Switzerland - the country that was the first in Europe to introduce this form of direct democracy. The author also considers the technologies of the people's legislative initiative in Switzerland and Austria.

The author proposes that in case the parliament rejects the people's bill, it should guarantee a legislative referendum so that the people's legislative initiative as a form of direct democracy does not acquire a recommendatory status.

Keywords: sovereignty of people, direct democracy, people's legislative initiative, Constitution of Ukraine, legislative process, the subject of legislative initiative.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що у вітчизняній юридичній науці переважно вже сформувалася позиція стосовно підтримки самої ідеї доцільності запровадження в Україні інституту народної законодавчої ініціативи, її окремі аспекти або ще носять дискусійний характер, або взагалі не отримали належного наукового розгляду. Зокрема, недостатньо дослідженими є власне інститут народної законодавчої ініціативи у різних зарубіжних країнах, а загальний аналіз, виокремлення моделей народної законодавчої ініціативи є практично відсутніми.

Науковий інтерес до вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання народної законодавчої ініціативи і практики використання полягає у поглибленому дослідженні інституту народної законодавчої ініціативи за допомогою його моделей, побудові концепцій розвитку цього інституту, прогнозуванні на основі отриманого досвіду концептуальної моделі народної законодавчої ініціативи для України.

Розвиток наукових поглядів на проблему народної законодавчої ініціативи на теперішній час не завжди ґрунтується на єдиній теоретичній і методологічній базі. Це проявляється, у тому числі, у відсутності чіткого розуміння зв'язків між народною законодавчою ініціативою та референдумом, іншими формами демократії і такий стан речей також свідчить про нагальну потребу у концептуальному осмисленні інституту народної законодавчої ініціативи, в якому були б розв'язані, зокрема, і загадані вище аспекти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти права народної законодавчої ініціативи розкрито в дисертаціях О.С. Білоусова, О.А. Грабильнікової, В.М. Корчака, А.Л. Крутько, О.М. Мудрої, В.Ф. Нестеровича, В. М. Шаповала Ю.Р. Мірошніченка, О.М. Мудрої, В.Ф. Нестеровича, В.Ф. Погорілка, М.М. Смука, І.Є. Словської, Средницької І.Ю. Однак впровадження інституту законодавчої ініціативи в Україні поки що систематизовані, однак не розроблені в повному обсязі.

Мета статті – дослідження аналізу зарубіжного законодавства, досвіду європейських країн для з'ясування можливостей запровадження інституту народної законодавчої ініціативи в Україні.

Виклад основного матеріалу. У ХХІ ст. настав важливий і навіть необхідний етап у подальшому розвитку народної законодавчої ініціативи, про що свідчить її новий статус - наднаціональний. Адже Європейську громадянську ініціативу можна назвати першим міжнародним інструментом прямої демократії у сфері законотворчості громадян у світовій історії. Право ініціювати прийняття законодавчих актів на загальноєвропейському рівні у громадян Європейського союзу з'явилося порівняно недавно - воно передбачене статтею 11 (4) Договору про Європейський союз в редакції Лісабонського договору [1]. Завдяки цьому праву громадяни можуть безпосередньо брати участь у створенні законодавчої бази у тих сферах правовідносин, в яких Європейський союз наділено компетенцією.

Регламент № 211/2011 від 16 лютого 2011 р. про громадянську ініціативу вимагає підготовки не цілого законопроекту, а лише формулювання законодавчої пропозиції. Після реєстрації ініціативи в Європейській комісії організатори отримують один рік для збору підписів, що може проходити як безпосередньо за особистої участі виборця, так і через Інтернет.

Обов'язковою умовою є збір 1 млн підписів протягом року не менш ніж у 7 країнах ЄС (на 2012 р., офіційно - не менше однієї чверті країн), причому для кожної країни встановлено мінімальний поріг, який співвідноситься із

кількістю обраних країною європарламентарів. Організатори ініціативи можуть обговорити народну законодавчу ініціативу з Комісією у форматі громадських слухань (ст. 11 Регламенту 211/2011). Згодом Комісія приймає рішення чи буде вона просувати законопроект до розгляду парламентом та чи готує свій попередній висновок щодо порушеного питання. Комісія звертається до Європейського Парламенту, і далі законодавча пропозиція має усі шанси стати законодавчим актом.

На період 2012-2016 рр. Комісією було схвалено 3 із 55 поданих ініціатив, але жодна із них не отримала силу закону [1]. У цілому європейська громадянська ініціатива має схожу природу з правом на звернення з петиціями до Європейського Парламенту та Омбудсмена, згідно зі ст. ст. 227 і 228 Договору про функціонування Європейського Союзу, які зазвичай характеризують себе як демократія участі громадян у розробленні політики, її реалізації. Однак, немає ніяких сумнівів у тому, що народну законодавчу ініціативу слід розглядати як важливу форму народовладдя, яка доповнює недостатню легітимувальну силу парламентської демократії.

Із розглянутого необхідно зробити такі висновки, що у конституціях деяких країн Європи положення про народну законодавчу ініціативу було закріплено у проміжку між Першою та Другою світовими війнами (Швейцарія, Австрія, Ліхтенштейн, Литва, Латвія). У другій половині XX століття народна законодавча ініціатива стає загальновизнаною формою безпосередньої демократії, яка отримала закріплення у конституціях Італії, Іспанії, Португалії, Сан-Марино, тоді як Андорра, Польща, Румунія, Словенія, Сербія започаткували вказану форму безпосередньої демократії лише у 90-і рр. після відновлення Незалежності.

Традиційні балканські держави - Чорногорія, Македонія, Албанія - закріпили народну законодавчу ініціативу у 2000-х рр. Практика наочно демонструє, що участь громадян у законодавчому процесі у цих країнах потребує активної політичної участі громадян в реалізації права народної законодавчої ініціативи, їх бажанні самим безпосередньо брати участь у процесах, що формує політичне, соціальне життя країни.

Найпоширенішою причиною неефективного використання народної законодавчої ініціативи у вказаних країнах є незавершеність перехідного періоду на шляху до демократії та народовладдя, що знижує електоральну активність громадян, причому це, тісно пов'язано з формуванням масових ідеологічних уявлень щодо їх впливу на законодавчу діяльність парламенту та дещо настороженим ставленням до органу законодавчої влади з боку суспільства.

В окремих країнах (Австрія, Італія) народна законодавча ініціатива не є популярною в силу традицій і довірливого ставлення до представницького органу, тоді як в інших країнах суспільство просто не готове здійснювати законотворчі функції.

Нечасте застосування народної законодавчої ініціативи в розвинутих

демократичних країнах можна пояснити тим, що там належним чином спрацьовують інші інститути безпосереднього і представницького народовладдя, що, на жаль, в Україні немає. Дійсно, певною мірою це так і є: ефективність та дієвість роботи парламенту у країні, своєчасне реагування влади на потреби суспільства, їхнє якісне задоволення, а також високий рівень громадської активності з готовністю брати участь у громадських дискусіях, колективних зверненнях та відкритих парламентських слуханнях, громадських експертизах, місцевих кампаній з лобіювання важливих питань із застосуванням ефективних новітніх методів, зокрема шляхом використання мережі Інтернет, суттєво послаблюють стимули до постійного використання громадянами права народної законодавчої ініціативи.

До того ж, майже в усіх країнах Європи громадяни можуть подавати законодавчі пропозиції на розгляд до парламенту через окремих депутатів. Це право випливає із принципу народного суверенітету й права на подання скарг, пропозицій і петицій до органів державної влади. Через це право громадянське суспільство може ініціювати та вимагати від інститутів держави розгляд і обговорення різних питань у сфері їхньої компетенції.

На нашу думку, актуальним є розгляд технологій народної законодавчої ініціативи у Німеччині, Швейцарії й Австрії.

ФРН. Законодавство у Німеччині здійснюється в рамках детально прописаної правовими нормами процедури за участю майже всіх конституційних органів і громадських організацій і дотриманням ряду процесуальних гарантій, що забезпечує оптимальний кінцевий результат. Центральний законодавчий орган Німеччини - бундестаг, який, як орган народного представництва, надає законам демократичну легітимність, та вагу й авторитет, що випливають із цього. Хоча закони, як правило, потребують схвалення парламентської більшості, проте опозиція має значні можливості впливу на законодавчий процес, який гарантує, що всі істотні пропозиції, висловлені опозицією, тією чи іншою мірою будуть враховані при розробці й прийнятті остаточного тексту закону.

Законодавче регулювання процесу законотворчості міститься в Основному законі ФРН 1949 р.: загальні положення - у ст. 7-78, 82, додаткові положення, що стосуються фінансового законодавства, містяться у ст. 110 п. 3 і ст. 113. Також зміна Основного закону відбувається у рамках законодавчого процесу при вимозі кваліфікованої більшості (ст. 79). Конституційне регулювання законодавчого процесу доповнюється положеннями, що містяться у Регламентах бундестагу й бундесрату (§ 75 і § 23 відповідно) [2, с. 17].

Законодавча ініціатива федерального уряду прописана в Регламенті федерального уряду (§ 15-16, 28-29). Для підготовки законопроектів компетентними міністерствами передбачена норма § 22 Загального регламенту федеральних міністерств (Особлива частина).

Регламентований Основним законом законодавчий процес звичайно

розподіляють на 5 стадій: 1) законодавча ініціатива; 2) обговорення законопроекту й прийняття закону бундестагом; 3) співробітництво бундесрату, включаючи по необхідності повторне обговорення й прийняття закону бундестагом; 4) підписання закону федеральним президентом (з дотриманням процедури контрасигнації); 5) опублікування закону в «Федеральному віснику законів».

Під законодавчою ініціативою потрібно розуміти внесення законопроекту в бундестаг. Останній повинен бути чітко і ясно сформульований у письмовому тексті й містити обґрунтування необхідності його прийняття. Форма й обґрунтування законопроекту прописані в § 75 Регламенту бундестагу. Уже ці передумови показують, що підготовка законопроекту вимагає великої попередньої роботи.

Згідно з Основним законом, правом законодавчої ініціативи мають: а) федеральний уряд; б) бундесрат і в) бундестаг. Для висування законопроекту із середовища бундестагу необхідна підтримка з боку тієї або іншої фракції або, щонайменше, 5% депутатів (30 осіб). Народ виключається з особистої участі в законодавчому процесі. У земельних конституціях різні форми прямої демократії частково допускаються (наприклад, у Конституції землі Північний Рейн - Вестфалія - § 68).

Більшість законопроектів виходить від федерального уряду, у середньому близько 80%. Це зрозуміло, оскільки тільки воно має необхідний кваліфікований апарат для підготовки законопроекту. Ускладнення громадського життя робить процес її регламентації усе більш складним і комплексним.

Необхідно зазначити, що народна законодавча ініціатива у більшості європейських країн проводиться як на рівні держави, так і на рівні суб'єктів федерації або на місцевому рівні (Австрія, Італія, Іспанія, Польща, Сербія, Нідерланди, Швейцарія та ін.). Велику роль у традиціях законодавчого закріплення та проведення місцевих народних ініціатив відіграє форма державного устрою. Так, беззаперечним є той факт, що у федеративних державах проведення місцевих ініціатив є дієвим та важливим інструментом для розвитку місцевої демократії. Саме тому конституції Німеччини та Швейцарії не передбачають правових засад народної законодавчої ініціативи на федеральному рівні, завдяки чому активно реалізується право громадян на законодавчу ініціативу переважно на локальному рівні для поліпшення та розв'язання питань місцевого значення. Так, народна законодавча ініціатива з різними її процедурними варіаціями та порядком організації прийнята усіма 16 землями ФРН.

Вдаючись до конкретизації участі громадян у законотворенні ФРН, зазначимо, що елементи прямої демократії на загальнофедеральному рівні ФРН не присутні, лише стаття 29 Основного Закону ФРН встановлює, що проведення референдуму, а також всенародного опитування, здійснення народної ініціативи допускається лише у зв'язку зі зміною територіального

поділу Федерації.

Народна законодавча ініціатива у федеральних землях Німеччини являє собою збір ініціативною групою громадян 3% від загального числа виборців для подачі ініціативи у Парламент Землі (Ландтаг). Кворум може бути більше або менше 3% залежно від Федеральної землі. Парламент Землі (Ландтаг) або приймає цю народну ініціативу, або відмовляє в ній. Якщо парламент не згоден з народною законодавчою ініціативою, проводиться земельний референдум. Останніми роками у землях Німеччини аналогічні народні законодавчі ініціативи мають постійний характер.

Швейцарія. Закріплення інститутів прямої демократії у конституціях прогресивних країн, хоча із різним ступенем правової детальності, свідчить про їх зростаючу потребу у суспільстві. Досвід Швейцарії у цій сфері являє собою особливу цінність, оскільки саме у цій країні розвиток і практичне використання інститутів прямого народовладдя досягло свого апогею.

Конституція Швейцарії 1999 р. не передбачає права народної законодавчої ініціативи на федеральному рівні, а є тільки народна конституційна ініціатива, яка вимагає 100 тис. підписів громадян для зміни усієї або частини Конституції (ч.1 ст.138, ч.1 ст. 139).

Проте, варто зазначити, що народна законодавча ініціатива в Швейцарії як безпосередня форма демократії реформується у зв'язку з тенденцією до розширення її використання, а саме - до поширення її на всі види законодавчих (а не тільки конституційних) актів. Так, спроба конституційно закріпити право народної законодавчої ініціативи на федеральному рівні Швейцарії було здійснено 9 лютого 2003 р., коли народ і кантони Швейцарії схвалили поправки до Основного закону, які за своєю суттю привносять важливі модифікації в національну конституційну систему інституту безпосередньої демократії шляхом розширення політичних прав громадян.

Першочергово планувалося, що в результаті реформи до Конституції Швейцарії буде включено загальну (général) народну ініціативу в якості ст. 139-а, яка надає право виборчому корпусу (100 тис. громадян) на внесення змін не тільки у норми Конституції, але і в будь-які законодавчі акти, на висунення пропозицій щодо прийняття нових і скасування чинних законів.

Із тих пір, реалізація положень конституційної реформи виявилася неможливою. Уже 21 лютого 2008 р. Комісія політичних інститутів Швейцарії у своєму звітному докладі запропонувала Федеральним Зборам відмовитися від реформи, вказавши, що суттєвою причиною на шляху впровадження права народної законодавчої ініціативи на федеральному рівні є надто складна процедура розгляду народного законопроекту у двопалатному парламенті Швейцарії, що, мабуть, пояснюється прагненням законодавця запобігти перевантаженню парламенту такими законопроектами. У зв'язку із цим, 19 грудня 2008 р. парламентом Швейцарії було прийнято Федеральний указ щодо скасування конституційного положення про загальну народну ініціативу, а вже

27 вересня 2009 р. рішення щодо видалення загальної народної ініціативи з конституційної реформи було ухвалено на референдумі.

Після провалу проведення конституційної реформи у Швейцарії, наступну спробу щодо врегулювання цього питання було зроблено у 2010 р. із внесенням до парламенту проекту щодо внесення змін до Конституції парламентарем Е.Тшуперліном, який чітко розумів вагомість та значення закріплення даного права за народом, проте підготовлений законопроект із цього питання не було підтримано парламентом.

Новітня політична історія Швейцарії показує дуже наочно, що демократичні реформи щодо розвитку народовладдя здійснюються, йдучи знизу вгору, тобто народна законодавча ініціатива отримала своє вирішення у конституціях кантонів Конфедерації, випередивши тим самим федеральний рівень країни.

Важливо підкреслити, що у всіх кантонах Швейцарії діє схожий порядок правового регулювання народної законодавчої ініціативи, за винятком Цюрихського кантону, де громадяни можуть використовувати право народної законодавчої ініціативи як у колективному, так і індивідуальному порядку. При індивідуальній ініціативі кожен громадянин кантону володіє правом представити раді свою пропозицію з наступним висуненням її на народне голосування. З метою уникнення зловживання індивідуальним правом законодавство Цюрихського кантону встановило отримання обов'язкової підтримки третьою частиною членів кантональної ради, тоді як колективна ініціатива вимагає отримання 6 000 дійсних підписів, які повинні бути зібрані через шість місяців після укладення попередньої експертизи.

Законодавство кантонів Швейцарії закріплює право громадян реалізувати народну законодавчу ініціативу у формі готового законопроекту або законодавчої пропозиції. Відповідне положення регламентовано у конституціях усіх кантонів Швейцарської Конфедерації. Крім цього, законодавство ряду кантонів, наприклад, Берн, Обвальден, Урі, Цюрих закріплює право народу ініціювати, крім законопроектів, прийняття чи зміну парламентських ордонансів або навіть будь-якого іншого декрету Великої Ради [3, с. 171].

Таким чином, швейцарський феномен народної законодавчої ініціативи в історії XX ст. не мав аналогів. Одними із найважливіших елементів швейцарської моделі демократії є народні ініціативи - право громадян запропонувати новий закон, а також референдум - право громадян відхилити запропонований законодавчими органами нормативний акт, які дають громадянам можливість постійно впливати на законодавчий процес і виносити підготовлені державними органами проекти законів на всенародне голосування.

Австрія. В Австрії законодавчий процес має чітку нормативно-правову організацію. У другому розділі Конституції Австрії міститься спеціальний підрозділ «Г», що іменований «Федеральний законодавчий процес», який

містить у собі одинадцять статей (ст. 41-49а, 49в). Законодавчий процес також регламентується нормами Регламенту Національної ради (Федеральний закон про Регламент Національної ради від 04.06.1975 р., зі змінами від 4-5 грудня 1998 р. [1]) - §69-74а, озаглавленими як «Особливі положення про порядок обговорення законопроектів», і нормами § 20-27 Регламенту Федеральної ради від 30.06.1988 року зі змінами від 1999 р. [2]

В Австрії одержало поширення також використання інститутів плебісциту й народного голосування, причому в змістовному відношенні стосовно як до затвердження законодавчого акту, що змінює конституцію держави, так і звичайного закону, у структурному відношенні – як на стадії законодавчої ініціативи, так і на стадії прийняття закону.

Пропозиція, що надійшла у формі законопроекту від 100 000 громадян, що володіють правом голосу, або від однієї шостої громадян трьох земель, що володіють правом голосу, йменується народною ініціативою й може мати своєю метою ініціювання законодавчого процесу з прийняття як звичайного федерального закону, так і закону, що змінює або доповнює Конституцію (ч. 2 ст. 41 Конституції Австрії).

У законодавчому процесі Австрії до стадій законодавчого процесу відносять: внесення законопроекту, ухвалення рішення із законопроекту Національною радою, передача законопроекту Федеральній раді, врегулювання розбіжностей між радами, посвідчення й опублікування.

Конституція Австрії містить вказівку на наступні види парламентських актів: конституційний закон (ч. 1 ст. 44), конституційні положення, що містяться у звичайних законах (ч. 1, 2 ст. 44), федеральний конституційний закон (ч. 3 ст. 79), федеральний закон (ч. 1 ст. 47), федеральний закон, прийнятий на основі народного голосування (ст. 48) [3, с. 95].

Федеральні закони в Конституції Австрії трактуються як законодавчі акти, прийняті федеральним центром (на відміну від законодавства земель). За процедурою прийняття серед федеральних законів різняться звичайні федеральні закони, прийняті простою більшістю голосів Національної ради (ч. 3 ст. 8а Конституції Австрії), і федеральні закони, для прийняття яких потрібна кваліфікована більшість - 2/3 поданих голосів Національної ради (ч. 10 ст. 14, ч. 8 ст. 14а, ч. 5 ст. 23а, ч. 6 ст. 26, ч. 2 ст. 30 Конституції Австрії). В їхньому числі - закони з питань, що стосуються регулювання діяльності професійних і спеціальних шкіл, за якими до ведення федерації відноситься встановлення загальних принципів законодавства, а до ведення землі – видання законів, що конкретизують, і виконавча діяльність, закони, що містять положення про подачу голосу за кордоном при проведенні виборів у Європейський парламент, закон про Регламент Національної ради тощо.

Федеральні конституційні закони (конституційні закони) Австрії відповідно австрійській конституційній доктрині являють собою закони, за допомогою яких змінюється або доповнюється Конституція. Згідно з

положеннями австрійської Конституції, федеральні конституційні закони (конституційні закони) різняться за процедурою їх прийняття, пов'язаного з одержанням схвалення Федеральної ради й обумовленої змістом закону. З урахуванням цього їх можна розділити на дві групи:

1) федеральні конституційні закони, прийняті Національною радою в присутності не менш половини його членів і більшістю у 2/3 поданих голосів (ч. 1 ст. 44 Конституції Австрії);

2) федеральні конституційні закони, на підставі яких обмежена компетенція земель у сфері законодавства виконавчої діяльності, прийняті Національною радою у присутності не менше половини членів і більшістю в 2/3 поданих голосів, але зі схвалення Федеральної ради, одержуваного у присутності не менше половини його членів і більшістю не менше 2/3 поданих голосів (ч. 2 ст. 44 Конституції Австрії).

Конституція Австрії (ч. 1 ст. 41) передбачає внесення законопроектів у Національну раду за пропозицією її членів, Федеральної ради або 1/3 членів Федеральної ради, а також за поданням федерального уряду. Крім цього, ст. 46 Конституції Австрії згадує народну ініціативу, відсилаючи до відповідного до закону федерального рівня [5], а § 23 Регламенту Федеральної ради [4] наділяє правом законодавчої ініціативи комітети Національної ради й Федеральної ради.

У цілому в австрійському законодавчому процесі коло суб'єктів законодавчої ініціативи досить широке як у змістовному (за рахунок надання права законодавчої ініціативи комітетам Національної й Федеральної рад як самостійним учасникам парламентської ініціативи), так і у просторовому відношенні (за рахунок використання інституту народної ініціативи).

Провідну роль в Австрії відіграє урядовий вид законодавчої ініціативи: основну масу законопроектів, що є предметом розгляду в Національній раді, становлять законопроекти федерального уряду: дві третини законів, прийнятих парламентом за останні легіслатури, ґрунтуються на урядових законопроектах. Поряд із цим право законодавчої ініціативи надане вищому державному органу законодавчої влади. В Австрії, як і у Швейцарії, також існує народна законодавча ініціатива, що різниться за змістом й частотою застосування.

Конституція Австрії (ч. 1 ст. 69) встановлює, що федеральний канцлер, віце-канцлер та інші федеральні міністри утворюють у сукупності федеральний уряд, очолюваний федеральним канцлером. При цьому федеральний уряд Австрії, виступаючи в якості суб'єкта законодавчої ініціативи, діє як єдиний учасник: «ініціативне право» належить федеральному уряду як колегіальному органу й не може бути реалізоване окремим федеральним міністром.

Для можливості передачі на обговорення в Національну раду законопроекти Федерального уряду потребують затвердження на засіданні Федерального уряду. Такому твердженню передують проведення обговорення, розгляд результатів експертних висновків за розробленим компетентним

федеральним міністром законопроекту, вивчення й аналіз відкликаних і думок зацікавлених суб'єктів (федеральних земель, представників галузевих союзів тощо). Висловлені у ході цієї процедури пропозиції й зауваження по зміні й доповненню обговорюваного законопроекту можуть бути враховані компетентним федеральним міністром, що розробили законопроект, однак не зв'язують його у правовому змісті. Федеральний уряд правочинний ухвалювати рішення від свого імені, якщо є присутньою більше половини його членів (ч. 3 ст. 69 Конституції Австрії) [2, с. 98].

При реалізації права законодавчої ініціативи федеральним урядом у структурі законодавчого процесу Австрії, на відміну від ФРН, не виникає додаткового етапу у вигляді напрямку в який-небудь орган для дачі висновку. Законопроекти федерального уряду після їхнього твердження на засіданні стають самостійними об'єктами розгляду в Національній раді Австрії.

Особливістю реалізації права законодавчої ініціативи (насамперед урядової) в Австрії є її колективний характер. Колективність її реалізації властива не тільки урядовій, але й іншим видам ініціатив, у тому числі й парламентській ініціативі. Так, Конституція Австрії чітко не фіксує за окремим депутатом право на реалізацію законодавчої ініціативи. Згідно ч. 1 ст. 41 Конституції Австрії, законопроекти вносяться у Національну раду за пропозицією його членів. Виходячи з буквального тлумачення положень Регламенту Національної ради Австрії право законодавчої ініціативи може бути реалізоване окремим депутатом - членом Національної ради, оскільки згідно § 21 Регламенту предметом обговорення в Національній раді, а також попереднього обговорення в його комітетах є письмові пропозиції окремих депутатів. Ч. 1 § 26 Регламенту Національної ради також встановлює, що кожний депутат має право вносити пропозиції на засіданні Національної ради.

Однак для реального перетворення депутатської пропозиції в самостійний предмет обговорення на відкритому засіданні Національної ради Австрії норми парламентського права передбачають необхідність підтримки цієї пропозиції не менше ніж п'ятьма депутатами (ч. 4 § 26 Регламенту Національної ради). І тільки ті пропозиції, висунуті окремим депутатом, які належним чином підтримані, роздруковуються й розповсюджуються усім депутатам для ознайомлення. Звичайно на їхній основі постійними комітетами готуються законодавчі пропозиції. Виходячи із цього можна зробити висновок, що в Австрії законодавча пропозиція окремого депутата може перетворитися у законодавчий проект тільки в тому випадку, якщо його основна ідея одержить підтримку певного числа депутатів для можливості предметного обговорення в комітеті.

Таким чином, у ході практичної реалізації законодавчої ініціативи окремого депутата Національної ради Австрії, групи депутатів і законодавча ініціатива постійних комітетів австрійського парламенту не може бути розмежована, оскільки її реалізація передбачається тільки в колективній формі [6, с. 171].

Останніми роками неодноразово проводилася політична дискусія щодо питання неефективного використання громадянами права народної законодавчої ініціативи в Австрії. Домінує думка, що головна причина такої ситуації полягає в тому, що такі дії, як розгляд та прийняття рішення щодо народного законопроекту мають надлишковий контрольний характер з боку парламенту. Розумно буде гарантувати у разі відхилення парламентом народного законопроекту проведення законодавчого референдуму для того, щоб народна законодавча ініціатива як форма безпосередньої демократії не набула рекомендаційного статусу.

Висновки. Конституційно-правове запровадження народної законодавчої ініціативи в Україні має відбуватися на основі аналізу рекомендацій і зарубіжного досвіду використання методів, процедур, що підвищують якість регулювання народної законодавчої ініціативи в Україні та врахування особливостей українського законотворчого процесу та правозастосування.

Україні необхідно використовувати зарубіжний досвід і, спираючись на нього, випереджати і спрямовувати природний розвиток подій. Виходячи з існуючої ситуації у країні, найбільш прийнятною для України та ефективною для застосування є запровадження «австрійської» моделі народної законодавчої ініціативи з елементами латвійського різновиду, яка дозволить громадянам здійснювати вплив на законодавчий процес не лише у парламенті, але й безпосередньо на всенародному голосуванні у разі неприйняття народного законопроекту парламентом. Верховна Рада України матиме можливість висловити своє бачення щодо цього питання і винести альтернативний проект на всенародне голосування. Принципове значення цієї моделі має не лише зобов'язання законодавчого органу розглянути народну законодавчу ініціативу, а й обов'язок прийняти щодо неї відповідне рішення. Адже відсутність останньої дії свідчить про факультативний характер досліджуваної правової форми безпосередньої демократії.

Література:

1. Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення: 15.11.2021).
2. Законодательный процесс в зарубежных странах / Ю.И. Лейбо [и др.] ; под ред. Ю.И. Лейбо. Москва : МГИМО Университет, 2012. 172 с.
3. Європейські стандарти законотворчої діяльності : [зб. док. : пер. з інозем. мов] / Верховна Рада України, Ін-т законодавства ; [заг. ред. В. О. Зайчука; упоряд.: О. Л. Копиленко та ін. ; пер.: Л. В. Білоусов та ін.]. Київ : Парламент. вид-во, 2014. 382 с.
4. Geschäftsordnung des Bundesrates (BGBl.Nr. 361/1988 idF BGBl.Nr. 191/1989, BGBl.Nr. 837/1993, BGBl.Nr. 50/1996, BGBl.Nr. 65/1997, BGBl.I.Nr. 84/1999 und BGBl.I.Nr. 192/1999). URL: <http://www.parliament.gv.at> (дата звернення: 08.11.2021).
5. Volksbehegrensgesetz 1973 StF: BGBl. Nr. 344/1973 (WV).
6. Лавринович О. В. Шляхи удосконалення системи суб'єктів законодавчої ініціативи: досвід держав-учасниць ЄС та українські перспективи. Право України. 2011. № 3. С. 167-174.

7. Крутько А.Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 20 с.

References:

1. Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення: 15.11.2021).
2. Lejbo, Ju.I. (2012). *Zakonodatel'nyj process v zarubezhnyh stranah [Legislative process in foreign countries]*. Moskva : MGIMO Universitet [in Russian].
3. Zajchuka, V. O., Kopilenko, O. L., Bilousov, L. V. (2014). *Європейські стандарти законотворчої діяльності [European standards of legislative activity]*. Київ : Парламент. вид-во [in Ukrainian].
4. Geschäftsordnung des Bundesrates (BGBl.Nr. 361/1988 idF BGBl.Nr. 191/1989, BGBl.Nr. 837/1993, BGBl.Nr. 50/1996, BGBl.Nr. 65/1997, BGBl.I.Nr. 84/1999 und BGBl.I.Nr. 192/1999). URL: <http://www.parliament.gv.at> (дата звернення: 08.11.2021).
5. Volksbegehrgesetz 1973 StF: BGBl. Nr. 344/1973 (WV).
6. Lavrinovich, O. V. (2011). Shljahi udoskonalennja sistemi sub'ektiv zakonodavchoї iniciativi: dosvid derzhav-uchasnic' ЄС ta ukraїns'ki perspektivi [Ways to improve the system of subjects of legislative initiative: the experience of EU member states and Ukrainian prospects]. *Pravo Ukraїni - Law of Ukraine*, 3, 167-174 [in Ukrainian].
7. Krut'ko, A.L. (2017). Narodna zakonodavcha iniciativa: teoretiko-pravovij aspekt [People's legislative initiative: theoretical and legal aspect]. *Candidate's thesis*. Harkiv: Harkiv [in Ukrainian].