

УДК 342 (438) (575.2)(04)

ГРАЖДАНСКАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА
В СВЕТЕ ПОЛЬСКОГО ПРАВА

Иоанна Маршалэк-Кава

Дается анализ гражданской законодательной инициативы в свете польского права.

Ключевые слова: демократическая система, конституционное право, субъекты компетенции, законодательная инициатива, народная инициатива, гражданская инициатива, субъекты права.

Основой демократической системы и ее безусловной ценностью является гарантированная гражданам возможность непосредственного участия в государственной власти. Это не сводится только к данному в Конституции определению избирательных прав, реализуемых в процессе выборов и референдумов. Участие во власти осуществляется также посредством гражданского права законодательной инициативы и права народного вето, предусмотренного в законодательства некоторых стран.¹

Право законодательной инициативы означает предоставление определенным субъектам компетенции, которая заключается в подготовке и передаче Маршалу Сейма выработанного в соответствии с определенными формальными требованиями проекта закона, который станет предметом процедурного рассмотрения в парламенте. Внесение законодательной инициативы всегда является началом юридического законодательного процесса.

По оценке В. Соколевича, “народная инициатива является формой проявления себя во власти, по идее, всего народа (электората)” [1, с. 29]. Надо подчеркнуть, что право гражданской инициативы не является всеобщим принятым во всех демократических государствах, хотя применяется во многих из этих государств [2, с. 18–19].

¹ Данная компетенция заключается в наделении соответствующих субъектов (граждан) правом выражения своего несогласия и протеста против закона, который должен войти в силу. Это имеет место, например, в Швейцарии. См.: W / Linder, Demokracja szwajcarska, Rzeszów 1996.

В Польше народная инициатива, – а именно о ней идет речь в данной публикации, – определяется не только европейскими нормами и установленным порядком, но также положением, записанным во 2-м абзаце (параграфе) 118-й статьи Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г., Законом об исполнении гражданами законодательной инициативы, принятым парламентом 24 июня 1999 г. [3], и регламентирующими инструкциями.

Существенным является то, что право законодательной инициативы в польской системе права имеет неограниченный характер. Внесение законопроекта одним обладающим соответствующей компетенцией субъектом не исключает других шансов и возможностей, связанных с подготовкой альтернативного проекта, регулирующего тот же самый вопрос. Выдвинутые разными субъектами инициативные проекты по отношению друг к другу находятся в равном положении. Единственным предметным ограничением этого принципа является принадлежащее исключительно компетенции Совета Министров право выработки важных с государственной точки зрения законопроектов, касающихся бюджета страны, временных положений о бюджете, общественного займа, финансовых гарантий со стороны государства (статья 221). Как обращает на то внимание Эва Гдулевич, на практике к этой исключительной компетенции Совета Министров относится также выработка проектов “законов о ратификации” [4, с. 291].

В соответствии со статьей 2 Закона об исполнении гражданами законодательной инициативы “группа польских граждан, численностью не ме-

нее 100 000 человек, имеющих право участвовать в выборах в Сейм¹, может выступить с законодательной инициативой в форме сбора подписей под законопроектом². Следует отметить, что в тексте данного Закона содержится предупреждение, что подготовленный таким образом законопроект, который должен стать предметом рассмотрения в парламенте, не может касаться вопросов, относящихся в соответствии с основным законом страны к исключительной компетенции иных субъектов, имеющих право выступать с соответствующей инициативой².

Следует при этом подчеркнуть, что обязательный в польской конституционной системе принцип дисконтирования (прекращения) работы³, который исключает возможность процедурного рассмотрения парламентом нового созыва всех дел, не завершенных до конца срока полномочий парламента прежнего созыва (прежней каденции), не применяется столь жестко в отношении законопроектов, выдвинутых на основе гражданской инициативы: здесь возможны исключения. Это, таким образом, означает, что в случае возникновения необходимости проведения парламентских выборов (как очередных, так и внеочередных), если по каким-либо причинам не удалось закончить рассмотрение законопроекта, внесенного на основе народной инициативы, Сейм следующей каденции обязан продолжать работу над этим законопроектом и нет необходимости вносить его заново.

Надо заметить, что подготовкой законопроекта, его распространением, агитационной кампанией и организацией всего механизма сбора

подписей граждан, поддерживающих данный законопроект, занимается специально созданный с этой целью Комитет законодательной инициативы, в состав которого входят 15 человек. Он действует под данным наименованием, дополненным названием законопроекта. В состав Комитета могут входить исключительно граждане Польши, имеющие право голоса при выборах в Сейм, которые представили письменное заявление о своей готовности войти в состав Комитета с указанием своего имени (имен), фамилии, места жительства и идентификационного номера личности / налогоплательщика (PESEL). Все действия от имени Комитета совершает полномочный руководитель Комитета (уполномоченный) или его заместитель⁴.

Организуя сбор подписей лиц, поддерживающих законопроект, Комитет обязан следовать требованиям, изложенным в положениях Закона об исполнении гражданами законодательной инициативы. Во-первых, на месте сбора подписей граждан должен находиться текст законопроекта, с которым эти граждане могут ознакомиться. Во-вторых, каждый гражданин, который пожелает поддержать законопроект, должен поставить рядом со своим именем и другими вышперечисленными данными (фамилией, указанием места жительства, номером идентификационного документа) собственноручную подпись. При этом обязательным требованием является то, чтобы на каждой странице списка находилось название Комитета и законопроекта, поддерживаемого гражданами⁵. Следует также отметить, что отказ от подписи, уже поставленной в поддержку законопроекта, невозможен.

После того, как будет собрано необходимое количество (100 000) подписей польских граждан, поддерживающих подготовленный законопроект, полномочный представитель (руководитель) Комитета информирует об этом факте Маршала Сейма и одновременно вручает ему текст данного законопроекта вместе со списком лиц, поддержавших этот законопроект. Существенно то обстоятельство, что Комитет обретает статус субъекта права в момент уведомления Маршала Сейма о том, что такой Комитет создан⁶. В случае,

¹ То есть лиц совершеннолетних, достигших 18-летнего возраста. Примечательно и важно то, что закон не уточняет способа проверки и установления возраста лиц, выражающих готовность участия в гражданской инициативе и поддержке законопроекта. Можно, следовательно, считать вполне вероятным, что обращение подпишет человек несовершеннолетний, который, однако, в момент представления законопроекта в Сейм достигнет совершеннолетия. По моему мнению, здесь имеет место явный недосмотр со стороны законодателей (принимавших Закон об исполнении гражданами законодательной инициативы).

² Это касается, в частности, дел, связанных с бюджетом, а также инициативы в области внесения изменений в Конституцию.

³ См., в частности: K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, Warszawa 2006, с. 79.

⁴ См. статью 5 Закона об исполнении гражданами законодательной инициативы.

⁵ См. статью 9 того же Закона.

⁶ Как следует из статьи 6 того же Закона, в уведомлении указывается 1. Полное название Комитета, а также адрес его расположения, 2. Данные, о которых идет речь в статье 5, параграф 2, 3. Данные:

если уведомление оглашено субъектом гражданской инициативы согласно всем формальным правилам и требованиям, Маршал Сейма не позднее, чем в 14-дневный срок с момента получения им уведомления, принимает решение о его принятии, и это решение он обязан немедленно сообщить полномочному представителю Комитета. В том случае, если уведомление имеет какие-либо юридические изъяны, Маршал Сейма не позднее, чем в 14-дневный срок с момента вручения ему уведомления, должен потребовать от полномочного представителя Комитета удалить эти изъяны, что должно быть сделано в течение последующих 14-ти дней. В соответствии с Законом об исполнении гражданами законодательной инициативы следствием неисполнения этих требований (неисправления допущенных ошибок и выявленных изъянов) становится отказ от принятия уведомления. При этом надо подчеркнуть, что полномочный представитель Комитета имеет возможность мотивированным образом обжаловать постановление Маршала Сейма об отказе принять уведомление, для этого он должен обратиться в Верховный Суд в 14-дневный срок с момента получения им постановления Маршала Сейма. Верховный Суд, действуя в не процессуальный способ (без возбуждения судебного процесса), в составе семи судей, обязан рассмотреть внесенную Комитетом жалобу в 30-дневный срок. Постановление Верховного Суда не подлежит обжалованию. Если Верховный Суд поддержит позицию полномочного представителя Комитета и удовлетворит его жалобу на решение Маршала Сейма, Комитет объявляет в печатном органе общепольского масштаба, что он обрел статус субъекта права, сообщает свой адрес, а также место, где подготовленный законопроект будет представлен общественности. Следует заметить при этом, что с момента принятия Маршалом Сейма уведомления о создании Комитета или с момента получения Комитетом решения Верховного Суда, удовлетворившего жалобу Комитета на отказ Маршала Сейма принять вышеуказанное уведомление, содержание законопроекта не может быть подвергнуто никаким изменениям (статья 7).

На основе существующих правовых положений, имеющих обязательную силу, инициативный Комитет пользуется правом (обладает соответствующей компетенцией) организации

имя (имена), фамилия, адрес проживания и идентификационный номер (PESEL) полномочного представителя (руководителя) Комитета и его заместителя.

и проведения, без особого на то разрешения, общественных собраний (в соответствии с процедурой, предусмотренной в Законе от 15 марта 1933 г. об общественных собраниях, посредством которых он получает финансовые средства, направленные на цели, связанные с исполнением гражданской законодательной инициативы (статья 15). Как следует из статьи 16 Закона об исполнении гражданами законодательной инициативы Комитет не может, однако покрывать расходы, связанные с его деятельностью, ни из государственного бюджета, ни из бюджета государственных институций, а также структур (органов) территориального самоуправления, коммунальных союзов и др. коммунальных субъектов права; не может он также получать средства ни от государственных предпринимателей, ни от предпринимателей, использующих часть средств государственной казны, ни от структур территориального самоуправления, коммунальных союзов и других коммунальных субъектов права.

Кроме того, финансовые средства (так же, как иные, неденежные ценности), которыми располагает Комитет, не могут поступать от:

1. Физических лиц, не имеющих постоянного местожительства на территории Польской Республики, за исключением польских граждан, проживающих за границей.
2. Иностранцев, проживающих на территории Польской Республики.
3. Субъектов права, не имеющих резиденции на территории Польской республики.
4. Иных субъектов, способных давать от своего имени обязательства и получать права, не имеющих резиденции на территории Польской Республики.
5. Субъектов права, действующих при участии зарубежных субъектов.
6. Зарубежных дипломатических представительств, консульств, специальных миссий и международных организаций, а также иных иностранных представительств, обладающих иммунитетом и дипломатическими привилегиями на основании договоров, законов или повсеместно распространенных международных обычаев и традиций.

На основе действующего в Польше права «финансирование исполнения законодательной инициативы граждан является явным» финансовый отчет Комитета публикуется в печатном органе общепольского масштаба в срок, предусмотренный и определенный Законом. Закон обязывает при этом уполномоченного Комитета сохранять финансовые документы в течение года

с момента их публикации. Все избыточные (неиспользованные) средства Комитет обязан передать избранной благотворительной организации и информацию об этом включить в свой финансовый отчет.

Как следует из 18-й статьи Закона об исполнении гражданами законодательной инициативы, Комитет может быть распущен (ликвидирован) в следующие сроки:

- через три месяца с момента завершения законодательного процесса;
- через три месяца с момента постановления Маршала Сейма об отказе принять законопроект и передать его на рассмотрение Сейма или с момента принятия Верховным Судом постановления, отклоняющего жалобу Комитета на такого рода отказ;
- если в течение трех месяцев с момента принятия Маршалом Сейма уведомления о создании Комитета или с момента позитивного решения Верховного Суда Комитет не смог представить законопроект и прилагаемый к нему список граждан с подписями, подерживающих данный законопроект;
- а также в случае, если в предусмотренный и установленный Законом срок полномочный представитель Комитета не передаст министру, отвечающему за дела общественного финансирования, финансовый отчет об источниках полученных им средств на цели исполнения законодательной инициативы¹.

Исследователи обычно подчеркивают, что степень использования гражданами права (данной им компетенции) на выступление с народной (законодательной) инициативой свидетельствует об уровне гражданской демократии в стране. По моему убеждению, хотя несомненно этот момент следует принять как существенный показатель в этой области, нельзя при этом забывать о других, не менее существенных детерминантах. Как уже говорилось выше, хотя законодательство в Польше отстает от принципа дисконтирования работы парламента, делая в этом отношении исключение для законопроектов, вырабатываемых на основе гражданской инициативы², и опре-

¹ Статья 18 Закона об исполнении гражданами законодательной инициативы.

² Важно отметить, что в польском законодательстве приняты обязательные принципы дисконтирования работы парламента, относящиеся исключительно к работе над законопроектами. Это означает, что если гражданский законопроект становится законом (в польской законодательной проце-

дуля при этом сроки, в течение которых подготовленный на основе гражданской инициативы проект должен быть направлен Маршалом Сейма для дальнейшей законодательной процедуры в парламент нового созыва, однако, в действительности реальное положение в этой области определяется парламентской практикой. А опыт подтверждает, что большинство принимаемых законов исходит от правительства (имеет правительственный характер). Это вполне естественно, поскольку правительство лучше всего ориентируется в тех актуальных потребностях, которые требуют быстрой реакции со стороны законодательного органа. Кроме того, это происходит потому, что именно правительство располагает специальными экспертными службами, которые занимаются выработкой проектов новых законов. К тому же следует учесть, что в современной практике Евросоюза почти 2/3 норм права, создаваемых на национальном уровне (в отдельных странах, входящих в Евросоюз), происходят из европейских источников³. Как известно, процедура создания закона в Европейском Союзе основана прежде всего на участии правительственного фактора. Обязательный для стран – членов

дуре мы говорим о законе от конца третьего чтения в Сейме), а затем наступают новые парламентские выборы, то такой закон, являющийся плодом народной инициативы, теряет силу. Вновь избранный законодательный орган не будет над ним работать.

³ Здесь следует напомнить о том, что, по данным статистики, 70–80 % законопроектов в странах, входящих в Европейский Союз, вырабатывает правительство (это, прежде всего, касается экономического, торгового, финансового законодательства, зарубежной политики) и в свою очередь 80 % этих законопроектов без особых дебатов принимается большинством депутатов парламента. Это выявляет тенденцию к превращению современных парламентах в партийные структуры. В таких парламентах уже нет места для настоящих дискуссий, решения принимаются раньше в узких кругах – в кабинетах партийных руководителей. Парламент становится машиной для голосования и перестает быть платформой поисков новых решений. Депутатов связывает партийная дисциплина, усиленная беспокойством каждого депутата о том, какое место он займет в списке кандидатов (от данной партии) на следующих выборах. См. об этом подробнее: I. Marszałek-Kawa, *Parlament Europejski V kadencji a parlamenty narodowe w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2005, с. 470, в частности, представленный на с. 470 список литературы.

Евросоюза – принцип приоритета права Евросоюза по отношению к национальному (действующему в одной стране) праву так же, как принципы субсидирования и пропорциональности, способствуют значительному ослаблению позиций (национального) парламента в том законотворческом и законодательном процессах, которые всегда были классической сферой его прерогатив. В литературе по данному вопросу говорится даже о явлении депарламентизации системы (строга). В результате и депутатские законопроекты оказываются ныне в меньшинстве, и законопроекты, выработанные на основе гражданской инициативы, появляются как исключение и столь же редко превращаются в действующие законы. При этом надо заметить, что даже в том случае, если дело доходит до счастливого конца и законопроект, являющийся плодом народной инициативы, попадает на рассмотрение парламента, такой законопроект в большинстве случаев не выдерживает конкуренции с правительственными приоритетами, и правительственная точка зрения на то, как следует решить затрагиваемый в законопроекте вопрос, оказывается решающей. Как правило, народная инициатива погибает своей естественной смертью в гуще переплетенных политических интересов. При этом осознание обществом такого рода угрозы настолько велико, что само это знание реальной ситуации уже на самом начальном этапе убивает возникновение народной инициативы, сводит ее на нет. Тем не менее, однако, в Польше еще продолжают формироваться и стараются успешно работать очередные гражданские Комитеты законодательной инициативы (примером может служить инициативный Комитет, который в 2011 г. довел дело до принятия новых положений в выборном праве, формирующих систему квот, а именно гарантирующих женщинам 35 % мест в списках кандидатов на парламентских выборах). По проведенным подсчетам, в течение по-

следних тринадцати лет было создано около 40 гражданских инициативных Комитетов, при этом девяти из них удалось довести дело до принятия парламентом внесенных ими законопроектов. Следует отметить, что большинство выработанных в рамках народной инициативы законопроектов касается интересов профессиональных групп (например, учителей), аксиологических и мировоззренческих проблем (например, проблемы “in vitro”, защиты жизни от момента зачатия, вопросов равноправия).

Подводя итоги, должны признать, что хотя, несомненно, по многим причинам политического характера число внесенных и окончательно принятых законопроектов на основе гражданской инициативы невелико, однако часть из них уже стала действующими законами.

Литература

1. *W. Sokolewicz*, Rozdział XII “Zmiana konstytucji”, art. 235, 2, /в:/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki (ред.), том II.
2. *J. Ceśła*, Losy obywatelskich projektów ustaw, “Nowy obywatel”. Kwartalnik społeczno-polityczny Nr 3/2011, [электронный ресурс] <http://nowyobywatel.pl/2011/07/29/losy-obywatelskich-projektow-ustaw>, 29.07.2011 г.; см. также: P. Uziębło, Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych, Warszawa 2006, с. 70; L. Garlicki, Rozdział IV. Sejm i Senat, art. 118 ust. 2, /в:/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, L. Garlicki (ред.), том II.
3. *Dz. U.* 1999 г. Nr 62, poz. 688; см. также: P. Uziębło, Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, “Przeгляд Sejmowy” 2000, nr 4.
4. *E. Dulewicz*, Funkcja ustawodawcza, /в:/ Polskie prawo konstytucyjne, W. Skrzydło (ред.), Lublin 2001.