

*Животовська І. Ю.,  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ГРОМАДЯН (НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН)

**Анотація.** У статті проводиться аналіз правового регулювання законодавчої ініціативи громадян національного масштабу в чотирьох країнах: Білорусі, Грузії, Азербайджані, Киргизстані. Зокрема, досліджуються умови організації та практика проведення законодавчої ініціативи громадян в цих країнах. У кожній із вказаних країн законодавча ініціатива громадян має свої особливості, обумовлені історичними, культурними, соціально-економічними та іншими чинниками.

Виділяються такі рівні правового регулювання законодавчої ініціативи громадян: конституційний рівень; законодавчий рівень; підзаконний (регламентний) рівень правового регулювання законодавчої ініціативи громадян. В Азербайджані ще не сформовано правове середовище законодавчої ініціативи громадян у формі закону, також відсутня відповідна практика. В Грузії успішно практикується е-парламент, який виражається у взаємодії громадян і держави, а саме участі громадян на всіх етапах законотворчості.

Позначені бар'єри в сфері нормативно-правового регулювання, що перешкоджають подальшому розвитку законодавчої ініціативи громадян у ряді зарубіжних країн. Формулюються пропозиції щодо подальшого конституційного запровадження законодавчої ініціативи громадян в Україні. За отриманими результатами дослідження вказано на необхідність законодавчого врегулювання законодавчої ініціативи громадян в українському законодавстві; підґрунтям для ухвалення українського законодавства щодо законодавчої ініціативи громадян може стати комплекс нормативних актів Білорусі, Киргизстану з урахуванням практичного досвіду Грузії; для побудови цивілізованої реалізації законодавчих ініціатив громадян в Україні необхідно створити умови для участі громадян у розробці законопроектів, посилити експертний вплив на їхнє оцінювання та запровадити електронний збір підписів.

**Ключові слова:** безпосередня демократія, влада, законодавча ініціатива громадян, народовладдя, права людини.

**Постановка проблеми.** Участь громадян у законотворенні невід'ємно взаємопов'язана з практичною реалізацією однією з ключових категорій сучасного конституціоналізму – народовладдям. На відміну від референдуму в ході реалізації законодавчої ініціативи кожен громадянин, який має право голосу, особисто не бере участь в ухваленні або відхиленні законопроектів, що мають значення для нього й для держави в цілому, проте визнання права й можливості кожного громадянина особисто брати участь у виявленні необхідності врегулювання певних суспільних відносин, безпосередній підготовці законопроекту, у тому числі вирішенні питань су-

пільного значення сприяє зростанню політичної активності громадян, їхньому прагненню впливати на вирішення важливих для суспільства проблем.

За останні десятиліття в багатьох державах і міжнародних організаціях підвищується інтерес до законотворення за участі громадян. Значною мірою це обумовлено тим, що громадяни більшості країн світу усвідомлюють своє право брати участь у вирішенні проблем власного життя. Конституція України не передбачає права громадян на законодавчу ініціативу в парламенті, однак воно міститься в законодавстві низки країн молоді демократії, зокрема в Білорусі, Грузії, Азербайджані, Киргизстані. Це країни, які раніше входили до складу СРСР, на сьогодні вони імплементували зазначені європейські стандарти з урахуванням своїх історичних та національних особливостей. Виходячи із спільної для України колективної історичної пам'яті, яка породжує схожі ризики та виклики для нашої держави в запровадженні та порядку функціонування законодавчих ініціатив громадян, актуальним буде здійснення аналізу конституційно-правової регламентації законодавчої ініціативи громадян у названих країнах та вироблення адекватних механізмів реагування на потенційні загрози, які можуть призвести до необґрунтованого обмеження прав і свобод людини та громадянина в реалізації ним права законодавчої ініціативи.

Аналіз літератури з питання законодавчої ініціативи громадян дає змогу визначити низку дослідників, які у своїх працях присвячують увагу різним аспектам цієї актуальної тематики. Так, потрібно назвати таких дослідників: О.О. Галус, А.Р. Крусян, А.Л. Крутько, В.Ф. Нестерович, М.М. Смук, М.І. Ставнійчук, А.Ю. Тодика, В.М. Шаповал, О.В. Щербанюк та інші.

**Метою статті** є дослідження юридичного змісту положень, норм, конституцій і законів Білорусі, Грузії, Азербайджану, Киргизстану, у яких закріплено право громадян на реалізацію законодавчих ініціатив та обґрунтування пропозиції щодо включення аналізованого права до тексту чинної Конституції України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ставлення до народної законотворчості в останнє десятиліття зазнає значних змін, які пов'язані з тенденцією до демократизації державного й суспільного життя, підвищення ролі громадських організацій, розширення доступу громадян до підготовки та ухвалення державних рішень, а з цим і збільшення обсягу демократичного законодавства, бо ці нові явища здійснюють прямий вплив і на функціонування законодавчих ініціатив громадян.

Правове регулювання законодавчої ініціативи громадян визначається законодавством у правових системах багатьох країн. Перш за все вона має конституційні засади. Відпо-

відно до ч. 1 ст. 99 Конституції Республіки Білорусь 1994 р. право законодавчої ініціативи належить Президентові, депутатам Палати представників, Раді Республіки та Уряду, а також громадянам, які мають виборче право, у кількості не менше 50 тис. громадян і реалізується в Палаті представників [1, с. 31].

Білорусь однією з перших у цьому географічному регіоні ухвалила спеціальне законодавство щодо законодавчої ініціативи громадян. Детальне правове регулювання цієї сфери відносин визначається Законом 26 листопада 2003 р. № 248-3 «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь», у якому декларується, що законодавча ініціатива, внесена громадянами в Парламент, підлягає обов'язковому розгляду представницьким органом [2].

У законі встановлено принципи, форми та процедурні правила реалізації громадянами свого конституційного права, вимоги до проекту закону, запропонованого громадянами в порядку реалізації права законодавчої ініціативи. Зокрема, йдеться про те, що проект закону, запропонований громадянами для подальшого внесення в Палату представників, повинен відповідати Конституції Республіки Білорусь і вимогам, установленим Законом Республіки Білорусь від 10 січня 2000 року «Про нормативно-правові акти Республіки Білорусь» (ст. 6).

Закон у ст. 19 передбачає обов'язкову юридичну експертизу проекту закону в Національному центрі законодавства та правових досліджень Республіки Білорусь, а також надає можливість оскарження рішення Центральної комісії про відмову в реєстрації ініціативної групи та проекту закону до Верховного Суду Республіки Білорусь (п. 2 ст. 10).

Особливістю правового регулювання законодавчої ініціативи громадян у Білорусії є те, що Закон у ст. 22 закріплює гарантії реалізації громадянами права законодавчої ініціативи. Зокрема, голова (заступник голови) ініціативної групи має право брати участь у роботі над проектом закону в Палаті представників; та зміни та доповнення, що вносяться до проекту закону в Палаті представників, за винятком змін і доповнень, що мають технічний характер, повинні узгоджуватися з ініціативною групою, що підтверджується відповідним рішенням зборів ініціативної групи.

За наявності цілої низки позитивних складових цей закон має ключові недоліки із урахуванням аналізу деякої практики його реалізації. Приміром, збір підписів громадян за пропозицію про внесення проекту закону в Палату представників проводиться членами ініціативної групи в порівняно невеликий термін часу (місячний строк) з дня реєстрації ініціативної групи та проекту закону. Це досить малий термін, тому на цей випадок доцільно було б збільшити цей проміжок часу не менше, ніж до двох місяців. Окремо слід зазначити, що з моменту запровадження права законодавчої ініціативи громадян поки ще жодного законопроекту не було внесено до Палати представників. Звісно ж, що це пояснюється тим, що поки що громадяни не мають достатніх навичок самостійної роботи в просуванні законопроекту з моменту його розроблення, реєстрації ініціативної групи, збиранні підписів до представлення його в парламенті.

Не менш цікавим є досвід регулювання цієї сфери відносин у Грузії. Згідно з оригінальною версією Конституції Грузії 1995 року право законодавчої ініціативи має щонайменше 30 000 виборців [3, с. 183]. Засади якісно нового рівня державно-громадських відносин у сучасній Грузії закладено жовтне-

вими подіями 2017 року, які привнесли зміни до Конституції Грузії, відповідно до яких Грузія повністю перейшла на парламентську форму правління, зробивши особливий акцент на залученні громадян до діяльності парламенту. Крім цього, зміни до Конституції стосувалися й збору необхідної кількості підписів громадян на підтримку законопроекту, зменшивши поріг до 25 000 підписів виборців.

Грузія була першою країною, яка підготувала та ухвалила План дій Відкритого парламенту на 2015–2016 роки та підписала «Декларацію Відкритого парламенту», у рамках якої взято зобов'язання зробити парламентську діяльність більш прозорою та підзвітною. У межах Відкритого парламенту впроваджені нові механізми залучення громадян, які зараз виконуються парламентом на всіх стадіях законотворчого процесу. Доступ до електронної інформації парламенту та посилення участі громадян у законотворенні – це зобов'язання Відкритої декларації, до якої Грузія приєдналася у 2015 році.

Окрім конституційного закріплення законодавчої ініціативи громадян, доцільним буде згадати й про закріплення цього виду народовладдя в підзаконних актах – регламентах (статутах). Так, законодавство Грузії не містить спеціальних норм, спрямованих безпосередньо на реалізацію законодавчих ініціатив громадян, усі положення містяться в ст. 127 Регламенту грузинського парламенту [4]. Стаття детально опрацьовує процедуру реєстрації ініціативної групи та збору 25 000 підписів за 45 днів на підтримку готового законопроекту.

Суттєве значення відіграє та обставина, що при підготовці та проведенні законодавчих ініціатив громадян у Грузії тестуються й упроваджуються інноваційні підходи, що впливають на розвиток інститутів прямої демократії в цілому. Так, варто оцінити положення Регламенту про дистанційний збір підписів виборців через мережу Інтернет (п. 6 ст. 127). Крім цього, відповідно до п. 9 ст. 102 будь-яка особа може висловити свою думку щодо законопроекту або будь-яких його статей / пунктів, опублікованих на веб-сайті Парламенту, не важливо, чи законопроект підготовлений громадянами чи розроблений самими депутатами. Важливим залишається той факт, що з 2016 року по березень 2019 року до парламенту було подано 14 законодавчих ініціатив, 6 з них (найбільша кількість) у 2016 р. [5, с. 5].

Слід зазначити, що поряд із законодавчою ініціативою громадян своє нормування в Регламенті парламенту Грузії отримала законодавча пропозиція, яку можуть подавати громадяни Грузії, у тому числі органи місцевого самоврядування, політичні та громадські об'єднання, у вигляді основних принципів чи конкретних пропозицій. Кваліфікація та компетентність громадян не можуть бути перешкодою для цієї можливості, адже в разі схвалення законодавчої пропозиції керівний комітет парламенту здійснює підготовку законопроекту (ст. 105). До парламенту Грузії з 2016 року по березень 2019 року вже подано 212 законодавчих пропозицій. Більшість із них отримала негативну оцінку, лише 5 зареєстровано як законопроекти, а 20 передано до робочих груп [5, с. 7]. Безперечно, закріплення зазначеної норми отримало схвальний відгук у врегулюванні народного законотворення, яка спрямована на забезпечення залучення громадян, а саме до їх здатності брати участь у діяльності законодавчого органу, пропонуючи свої ідеї та думки.

Крім референдуму та виборів, у змісті Конституції Азербайджану відбивається ще одна пряма форма здійснення народовладдя – право громадян на законодавчу ініціативу. Це кон-

ститутивне положення включено до Конституції Азербайджану шляхом проведення референдуму 18 березня 2009 року [6].

В Азербайджані законодавчі ініціативи громадян довгий час не отримували чіткого правового регулювання, залишаючись практично виведеним за рамки законодавчого забезпечення. Влада Азербайджану демонструє реальні наміри законодавчо врегулювати законодавчі ініціативи громадян. Для автора є цікавою розпочата у 2019 році деякими політичними партіями спроба розробки проекту закону «Про порядок використання громадянами права законодавчих ініціатив Азербайджанської Республіки» з 10 статтями, який уже прийнятий у першому читанні Міллі Меджлиса в червні 2019 року [7]. У цьому законопроекті визначаються вимоги до проекту, порядок створення та реєстрації ініціативної групи та проекту закону, порядок збору підписів на підтримку проекту, внесення та обговорення проекту в Міллі Меджлису, а також покарання за порушення норм цього закону. Ініціативній групі надається 2 місяці для збору 40 000 підписів виборців для підтримки запропонованого проекту, що є цілком доступним для громадян.

Для Азербайджану характерним є нормативне обмеження предмета законодавчих ініціатив громадян. Згідно зі ст. 3, у законопроекті, поданому громадянами в рамках законодавчої ініціативи, не можуть виноситися такі питання: державний бюджет, державне мито, податки та митниця, розмір заробітної плати, кримінальні або адміністративні правопорушення, сімейні відносини, адміністративно-територіальний поділ, ратифікація та скасування міжурядових угод. У цьому проявляється прагнення держави мінімізувати участь громадян у вирішенні великих державних проблем.

Хоча адвокати вважають ухвалення такого закону позитивним, деякі положення передбачають, що громадяни не можуть скористатися цим правом і ця можливість обмежена для них, оскільки існують умови, які загострюють цю процедуру. Так, згідно з проектом закону, ініціативна група повинна складатися щонайменше з 300 осіб, які повинні представляти 60 виборчих округів. Збір підписів повинен охоплювати щонайменше 60 виборчих округів і щонайменше 500 підписів мають збиратися від кожного з них.

Міралі Гусейнов, голова громадського об'єднання «Навчання демократії», вважає, що така норма «зробить неможливим» використання громадянами законодавчих ініціатив. Малоімовірно, що ініціативна група, яка працює на добровільних засадах, без фінансової підтримки чи організаційної структури, зможе виконати вказані дії в такому порядку [8]. Проаналізувавши норму цього законопроекту, можна дійти висновку, що законопроект у будь-якому разі повинен відповідати міжнародним стандартам, адже в Європі у створенні ініціативної групи беруть участь від 5 до 10, максимум 15 осіб.

Крім того, очевидною прогалиною є і відсутність правил та положень щодо електронних підписів та електронної реєстрації, які можуть використовуватися під час створення ініціативної групи та збору підписів на підтримку законопроекту. Зважаючи на те, що зростання ролі електронного парламенту зараз є одним з основних питань державної політики, нерозумно ігнорувати електронні підписи та електронні реєстраційні положення.

Переходячи до практичного досвіду Киргизстану, слід укаати, що з метою конкретизації зазначених у ст. 79 положень Конституції Киргизстану на законодавчому рівні питання законодавчих ініціатив громадян знаходить своє закріплення в Законі Республіки Киргизстан від 16 листопада 2011 року.

«Про народну законодавчу ініціативу в Киргизькій Республіці» [9]. Необхідно підкреслити, що для інших суб'єктів права законодавчої ініціативи в парламенті спеціальний закон відсутній.

Збір підписів починається після закінчення 30 календарних днів від дня опублікування ініціативною групою тексту проекту закону в одній із республіканських газет і закінчується після 3 місяців від дня початку процедури збору 10 000 підписів (ст. 11). Проект закону, внесений громадянами в порядку реалізації права народної ініціативи, підлягає обов'язковому розгляду Жогорку Кенеша Киргизької Республіки в порядку, передбаченому Законом Киргизької Республіки «Про Регламент Жогорку Кенеша Киргизької Республіки» (ст. 16).

Разом із тим у сучасному праві простежується тенденція до скорочення процесуальних термінів, установлених для реалізації громадянами законодавчої ініціативи. 31 березня 2016 р. Закон «Про народну законодавчу ініціативу в Киргизькій Республіці» викладено в новій редакції, згідно з якою Міністерству юстиції Киргизької Республіки надається п'ять днів (раніше – 10) для інформування Жогорку Кенеш Киргизької Республіки про реєстрацію ініціативної групи (п. 6 ст. 8). Далі до ст. 8 додано новий пункт 7, який наголошує, що протягом трьох робочих днів від дня видачі свідоцтва про реєстрацію ініціативної групи Міністерство юстиції Киргизької Республіки публікує на своєму сайті текст проекту закону з обґрунтуванням його ухвалення, а також інформацію про ініціативну групу. Ініціативна група зобов'язана протягом 10 робочих днів із дня видачі свідоцтва про її реєстрацію опублікувати текст законопроекту з обґрунтуванням його ухвалення в одній з республіканських газет. Ще одне нововведення: «збір підписів може бути припинений достроково за наявності десяти тисяч і більше підписів на підтримку проекту закону» (ст. 11).

Практика ухвалення народного законопроекту парламентом відсутня в Киргизстані. Широта звернення до інструменту законодавчих ініціатив громадянами, на нашу думку, свідчить про ступінь демократизації суспільства, про рівень довіри суспільства і, певною мірою, про відповідальність парламенту перед своїми виборцями. Окремою проблемою при проведенні законодавчих ініціатив громадян є активність виборців. Високий рівень абсентеїзму ставить під сумнів не тільки легітимність результатів збору підписів, а й ефективність законодавчих ініціатив громадян у принципі.

Для України назріла необхідність конституційного та законодавчого закріплення права законодавчої ініціативи громадян у парламенті. При запровадженні законодавчої ініціативи громадян важливе значення має вивчення закордонного досвіду та іноземного законодавства. Парламент є вищим законодавчим органом. Він повинен постійно прагнути використовувати інтерактивні технології та електронні продукти, які підвищують здатність громадян внести свій вклад у законодавчі та інші парламентські заходи, а також сприяти їхнім відносинам. Іншими словами від ступеня демократичності й відкритості парламентського органу, урешті-решт, залежить легітимність ухвалених державних рішень.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки короткого огляду законодавства про законодавчі ініціативи громадян у Білорусі, Грузії, Азербайджані та Киргизстані, необхідно відзначити, що, незважаючи на формування загальноєвропейських стандартів у галузі прав людини, а також дотримання курсу на гармонізацію національного законодавства із загальноєвропейським пра-

вом, законодавство названих країн у цій сфері відбиває власне національні та історичні особливості.

Досвід використання законодавчої ініціативи громадян у цих країнах не однозначний. Розгляд практики реалізації законодавчих ініціатив громадян свідчить про те, що народні ініціативи в Білорусі, Грузії, Азербайджані та Киргизстані мають значно менше значення, ніж вибори до представницьких органів держави. Однак, варто зауважити, що законодавчі ініціативи громадян у цих країнах і за кордоном все ж визнаються.

Проведений системний аналіз правового регулювання законодавчих ініціатив громадян дозволяє зробити низку висновків: необхідність визнання й законодавчого врегулювання законодавчих ініціатив громадян в українському законодавстві; підґрунтям для ухвалення українського законодавства щодо законодавчих ініціатив громадян може стати комплекс нормативних актів Білорусі, Киргизстану з урахуванням практичного досвіду Грузії; для побудови цивілізованого проведення законодавчих ініціатив громадян в Україні необхідно створити умови для участі громадян у розробці законопроектів, посилити експертний вплив на їхнє оцінювання та запровадження електронного збору підписів.

#### *Література:*

1. Конституція Республіки Білорусь 1994 г. (с изм. и доп.). Принята 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). Минск : Амалфея, 2004. 48 с.
2. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-3. URL: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10300248> (дата звернення: 12.08.2019).
3. Конституции стран СНГ и Балтии / сост. Г.Н. Андреева. М. : Юристъ, 1999. 640 с.
4. Регламент парламента Грузии. URL: <http://www.parliament.am/library/kanonakarger/Georgia.pdf> (дата звернення: 29.07.2019).
5. პარლამენტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სტატისტიკის ანალიზი 2016–2018. URL: [https://idfi.ge/public/upload/IDFI\\_2019/ogp/public\\_participation\\_in\\_parliaments\\_work.pdf](https://idfi.ge/public/upload/IDFI_2019/ogp/public_participation_in_parliaments_work.pdf) (дата звернення: 30.07.2019).
6. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. № 00 (с посл. измен. от 31 марта 2009 года, № 66. URL: <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution#ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ-ВЛАСТЬ> (дата звернення: 30.07.2019).
7. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə etməsi qaydası haqqında: Layihə. URL: <http://meclis.az/?/az/law/2279> (дата звернення: 29.07.2019).
8. Avropa Birliyində 7 nəfər, Azərbaycanda 300 nəfər. URL: <https://www.azadliq.org/a/parlament-qanun-vetendash/30016720.html> (дата звернення: 29.07.2019).
9. О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике: Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 г. № 212. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452/20?cl=ru-ru> (дата звернення: 29.07.2019).

#### **Zhyvotovska I. Legal regulation of legislative initiative of citizens (on the example of legislation of some foreign countries)**

**Summary.** The article analyzes the legal regulation of the legislative initiative of citizens of national scale in four countries: Belarus, Georgia, Azerbaijan, Kyrgyzstan. In particular, the conditions of organization and practice of holding citizens' legislative initiative in these countries are explored. In each of these countries the legislative initiative of citizens has its own peculiarities due to historical, cultural, socio-economic and other reasons.

The following levels of legal regulation of legislative initiative of citizens are distinguished: constitutional level; legislative level; subordinate (regulatory) level of legal regulation of legislative initiative of citizens. Azerbaijan has not yet formed a legal environment for legislative initiative of citizens in the form of law, and there is no relevant practice. Georgia has successfully practiced e-parliament, which is expressed in interaction of citizens and the state, namely the participation in the law-making process. Barriers in the sphere of regulatory and legal regulation that hamper the further development of legislative initiative of citizens in a number of foreign countries are indicated.

Proposals for further constitutional implementation of the legislative initiative of citizens in Ukraine are formulated. According to the results of the research, the necessity of legislative regulation of the legislative initiative of citizens in Ukrainian legislation is indicated; the basis for the adoption of Ukrainian legislation on legislative initiatives of citizens is a set of regulatory acts of Belarus, Kyrgyzstan taking into account practical experience of Georgia; it is necessary to create conditions for participation of citizens in drafting of bills, to strengthen expert influence on their evaluation and to introduce electronic collection of signatures for building civilized implementation of legislative initiatives of citizens in Ukraine.

**Key words:** direct democracy, power, legislative initiative of citizens, democracy, human rights.