

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.7>

## УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ РЕСПУБЛІКИ АЗЕРБАЙДЖАН: СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА

*Абдуллазаде Фюрган Шірали огли,*  
*аспірант кафедри теорії права та держави*

*Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету ім. Т. Шевченка  
<https://orcid.org/0000-0002-3897-2927>*

**Абдуллазаде Фюрган Шірали огли. Участь громадськості у законодавчому процесі Республіки Азербайджан: сучасний стан правового регулювання та перспективи подальшого розвитку законодавства.**

У статті розглянуто особливості участі громадськості у законодавчому процесі Республіки Азербайджан. Проаналізовано сучасний стан правового регулювання участі громадськості у законодавчому процесі за законодавством Республіки Азербайджан. Зокрема, з'ясовано, що у законодавстві Республіки Азербайджан це питання регламентується шляхом регулювання участі саме фізичних осіб-громадян Республіки Азербайджан. Для реалізації права громадян на ініціювання законопроекту створюється Ініціативна група з числа не менш ніж 300 громадян Азербайджанської Республіки, які мають право внести проєкт до Парламенту. Крім того, члени Ініціативної групи повинні зібрати підписи не менше 40 000 мають право голосу виборців Азербайджанської Республіки, а збір підписів повинен охоплювати не менше 60 виборчих округів і не менше 500 підписів повинні бути зібрані від кожного виборчого округу. Однак, попри, на перший погляд, безперечне позитивне значення цієї норми, на практиці зазначені вимоги, викладені в законопроєкті, створюють значні перешкоди для реалізації права законодавчої ініціативи та участі громадянського суспільства в процесі прийняття рішень. Не у достатній мірі в даний час також забезпечується доступ громадськості до актуальної інформації про законодавчу діяльність та законодавчий процес. З огляду на це, законодавча діяльність і процес прийняття рішень лише частково прозорі для громадськості. Як правило, більшість законопроєктів і стенограми засідань Міллі Меджлісу доступні для ознайомлення на офіційному сайті Міллі Меджлісу. Разом з тим, стенограми дебатів парламентських комітетів не публікуються. Зважаючи на таку ситуацію, дещо сумнівним видається дотримання принципу прозорості законодавчого процесу. Очевидною прогалиною є і відсутність правил та положень щодо електронних підписів та елек-

тронної 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. Наголошується на необхідності подальшого удосконалення законодавства Республіки Азербайджан у частині регламентування участі громадськості у законодавчому процесі.

**Ключові слова:** правове регулювання, законодавчий процес Республіки Азербайджан, право законодавчої ініціативи, ініціативна група, доступ до інформації, електронний парламент, електронні підписи, електронні реєстраційні положення.

**Abdullazada F. Public participation in the legislative process of the Republic of Azerbaijan: the current state of legal regulation and prospects for further development of legislation.**

The article examines the features of public participation in the legislative process of the Republic of Azerbaijan. The current state of legal regulation of public participation in the legislative process under the legislation of the Republic of Azerbaijan is analyzed. In particular, it was found that in the legislation of the Republic of Azerbaijan, this issue is regulated by regulating the participation of natural persons-citizens of the Republic of Azerbaijan. In order to realize the right of citizens to initiate a draft law, an Initiative Group is created from the number of at least 300 citizens of the Republic of Azerbaijan, who have the right to submit a draft to the Parliament. In addition, the members of the Initiative Group must collect the signatures of at least 40,000 eligible voters of the Republic of Azerbaijan, and the collection of signatures must cover at least 60 electoral districts and at least 500 signatures must be collected from each electoral district. However, despite, at first glance, the indisputable positive value of this norm, in practice the specified requirements set forth in the draft law create signif-

icant obstacles to the implementation of the right of legislative initiative and the participation of civil society in the decision-making process. Public access to up-to-date information on legislative activity and the legislative process is also not sufficiently ensured at present. Given this, legislative activity and the decision-making process are only partially transparent to the public. As a rule, most draft laws and transcripts of Milli Majlis meetings are available for review on the official Milli Majlis website. However, Transcripts of parliamentary committee debates are not published. Given this situation, compliance with the principle of transparency of the legislative process seems somewhat doubtful. An obvious gap is the lack of rules and regulations regarding electronic signatures and electronic registration, which can be used when creating an initiative group and collecting signatures in support of the draft law. Given that the growing role of e-parliament is now one of the main issues of public policy, it is unwise to ignore e-signatures and e-registration provisions. The need for further improvement of the legislation of the Republic of Azerbaijan in terms of regulating public participation in the legislative process is emphasized. An obvious gap is the lack of rules and regulations regarding electronic signatures and electronic registration, which can be used when creating an initiative group and collecting signatures in support of the draft law. Given that the growing role of e-parliament is now one of the main issues of public policy, it is unwise to ignore e-signatures and e-registration provisions. The need for further improvement of the legislation of the Republic of Azerbaijan in terms of regulating public participation in the legislative process is emphasized. An obvious gap is the lack of rules and regulations regarding electronic signatures and electronic registration, which can be used when creating an initiative group and collecting signatures in support of the draft law. Given that the growing role of e-parliament is now one of the main issues of public policy, it is unwise to ignore e-signatures and e-registration provisions. The need for further improvement of the legislation of the Republic of Azerbaijan in terms of regulating public participation in the legislative process is emphasized. that the growing role of electronic parliament is now one of the main issues of public policy, it is unwise to ignore electronic signatures and electronic registration provisions. The need for further improvement of the legislation of the Republic of Azerbaijan in terms of regulating public participation in the legislative process is emphasized. that the growing role of electronic parliament is now one of the main issues of public policy, it is unwise to ignore electronic signatures and electronic registration provisions. The need for further improvement of the legislation of the Republic of Azerbaijan in terms of regulating public participation in the legislative process is emphasized.

**Key words:** legal regulation, legislative process of the Republic of Azerbaijan, right of legislative initiative, initiative group, access to information, electronic parliament, electronic signatures, electronic registration provisions.

**Постановка проблеми.** Невід'ємною ознакою демократичного режиму є забезпечення участі громадськості у законодавчому процесі. Наразі право участі громадян у законодавчому процесі у той чи інший спосіб вже закріплено у законодавстві багатьох країн. Проте інтерес до законотворення за участі громадян продовжує зростати. Значною мірою це обумовлено тим, що громадяни більшості країн світу усвідомлюють своє право брати участь у вирішенні проблем власного життя. Однією із таких країн є Республіка Азербайджан, яка на сьогодні доволі вдало, хоча й не без певних недоліків, імплементувала зазначені європейські стандарти з урахуванням своїх національних особливостей.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Питання участі громадськості у законодавчому процесі за законодавством Республіки Азербайджан у наукових колах детально не вивчалось. Окремі аспекти цієї теми вивчали: І.Ю. Животовська [1], І. Алієв [2], А. Хуг [3] та деякі інші вчені. Втім наявні дослідження мають доволі фрагментарний характер. поза увагою вчених залишається ще чимало аспектів.

**Метою статті** є критичний огляд правового регулювання участі громадськості у законодавчому процесі за законодавством Республіки Азербайджан.

**Виклад основного матеріалу.** У законодавстві Республіки Азербайджан чималу роль відведено питанню участі громадськості у законодавчому процесі. Попри це, аналіз нормативно-правових актів дає підстави для висновку, що визначення дефініції «участь громадськості у законодавчому процесі» законодавець не наводить. Не містить трактування зазначеного поняття й правова доктрина. Разом з тим, під поняттям «участь громадськості у законотворенні», що, на наш погляд, дає змогу у певній мірі скласти уявлення щодо сутності зазначеного поняття, у науковій літературі пропонується розуміти «процес безпосереднього або опосередкованого залучення однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, які діють відповідно до національного законодавства або практики, до процесу підготовки, обговорення та прийняття законів» [4, с. 29]. У той же час, проаналізувавши наукові напрацювання можна зробити висновок, що «законотворення» визначається як особливий вид санкціонованої державою юридичної діяльності компетентних органів, яка складається з взаємообумовлених етапів і стадій та є спрямованою на врегулювання суспільних відно-

син шляхом пізнання та оцінки правових потреб суспільства і держави, створення, внесення змін або скасування законодавчих актів, а також як засаднича підвалина формування єдиної системи законодавства [5, с. 177–178]. Звідси випливає, що поняття «участь громадськості у законодавчому процесі» можна розуміти аналогічно поняттю «участь громадськості у законотворенні».

У законодавстві Республіки Азербайджан це питання регламентується шляхом регулювання участі саме фізичних осіб-громадян Республіки Азербайджан. Так, зокрема, уваги заслуговує закріплений в азербайджанському законодавстві інституту законодавчої ініціативи громадян.

Зауважимо, що, попри демонстрування владою Республіки Азербайджан намірів законодавчо врегулювати законодавчі ініціативи громадян, це питання досить тривалий час не отримували чіткого правового регулювання, залишаючись практично виведеним за рамки законодавчого забезпечення. Ситуація змінилася лише у 2019 році з розробкою проєкту закону «Про порядок використання громадянами права законодавчих ініціатив Азербайджанської Республіки», який було прийнято у першому читанні Міллі Меджлиса в червні 2019 року [6].

Наразі ж, відповідно до нині чинного законодавства, ініціативна група з питань реалізації права громадян на законодавчу ініціативу створюється ініціативна група з питань реалізації права громадян на законодавчу ініціативу створюється не менш як 300 правомочними громадянами Республіки Азербайджан, які внесли пропозицію про внесення проєкту до Міллі Меджлису Республіки Азербайджан. При цьому, члени ініціативної групи повинні зібрати підписи щонайменше 40 000 громадян, які мають право голосу. Збір підписів повинен охоплювати територію щонайменше 60 виборчих округів і не менше 500 підписів має бути зібрано з території кожного виборчого округу. Протягом двох місяців Центральна виборча комісія перевіряє достовірність інформації, що міститься в підписних листах, а також відповідність ініціативної групи вимогам законодавства [6].

Метою створення ініціативної групи є збір підписів на підтримку запропонованого проєкту, який буде поданий до Міллі Меджлису, а також захист інтересів громадян, які ініціюють зміни законодавства.

Аналіз законодавства свідчить, що право законодавчої ініціативи ініціативної групи обмежується законодавчо визначеним колом питань, з яких громадянами Республіки Азербайджан не може бути подано проєкт закону. Йдеться про обмеження викладені у ст. 3 Закону Республіки Азербайджан «Про порядок реалізації громадянами Республіки Азербайджан права законодавчої ініціативи», згідно положень якої такий законо-

проєкт не може передбачати наступних питань:

- державний бюджет, державне мито, податки та митні збори;
- розмір заробітної плати та порядок її виплати;
- кримінальні або адміністративні правопорушення;
- сімейні відносини;
- територіальний устрій та адміністративно-територіальний розподіл;
- затвердження та анулювання міжурядових угод, що передбачають правила, які відрізняються від законів Республіки Азербайджан;
- вибори та референдуми;
- довіра до Кабінету Міністрів Республіки Азербайджан;
- амністія;
- обрання, призначення чи затвердження посадових осіб, обрання, призначення чи затвердження яких належать до компетенції відповідно законодавчої та (або) виконавчої влади [6].

На наш погляд, наведені обмеження щодо питань з яких громадянами Республіки Азербайджан в порядку реалізації ними права законодавчої ініціативи є цілком виправданими.

Ініціативну групу представляє її голова. У разі тимчасової відсутності голови його повноваження здійснює один із заступників, призначених головою. Засідання ініціативної групи є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини її членів. Рішення на засіданні ініціативної групи приймаються простою більшістю.

Слід зазначити, що проєкт, внесений до Мілі Меджлису для обговорення як законодавча ініціатива громадян, може бути відкликаний на підставі рішення, прийнятого більшістю у дві третини його членів на засіданні ініціативної групи, доки він не буде розглянутий в остаточному читанні. Протокол засідання, на якому приймається рішення про відкликання проєкту, підписується головою та секретарем засідання, а список членів ініціативної групи, що підтримує відмову від проєкту, додається до протоколу [7].

Не можна визнати досконалим також Закон Республіки Азербайджан «Про порядок використання права громадян Республіки Азербайджан на законодавчу ініціативу» [6]. Даний нормативно-правовий акт має низку недоліків, які потребують реакції з боку суб'єкта законодавчої ініціативи у вигляді відповідних змін. Так, у відповідності зі ст. 4.1 Закон Республіки Азербайджан «Про порядок використання права громадян Республіки Азербайджан на законодавчу ініціативу», передбачається, що для реалізації права громадян на ініціювання законопроєкту створюється Ініціативна група з числа не менш ніж 300 громадян Азербайджанської Республіки, які мають право внести проєкт до Парламенту. Крім того, члени Ініціативної групи повинні зібрати підписи не менше 40 000 мають право

голосу виборців Азербайджанської Республіки, а збір підписів повинен охоплювати не менше 60 виборчих округів і не менше 500 підписів повинні бути зібрані від кожного виборчого округу [6]. Вказані положення викликали обурення серед громадськості. На думку громадськості Республіки Азербайджан, зазначені вимоги, викладені в законопроекті, створюють значні перешкоди для реалізації права законодавчої ініціативи та участі громадянського суспільства в процесі прийняття рішень [7]. Складно не погодитися з такою думкою. Хоча, вказаний закон загалом безперечно є кроком уперед на шляху до удосконалення правового регулювання реалізації права законодавчої ініціативи громадян. Адже доволі тривалий час його процедура, попри законодавче закріплення у положеннях Конституції Республіки Азербайджан за громадянами права законодавчої ініціативи, не була детально визначена.

Не у достатній мірі в даний час також забезпечується доступ громадськості до актуальної інформації про законодавчу діяльність та законодавчий процес. З огляду на це, законодавча діяльність і процес прийняття рішень лише частково прозорі для громадськості. Так, зокрема, як правило, більшість законопроектів і стенограми засідань Міллі Меджлісу доступні для ознайомлення на офіційному сайті Міллі Меджлісу [3]. Разом з тим, стенограми дебатів парламентських комітетів не публікуються. Замість цього, журналістами, присутніми на засіданні, публікуються лише короткі резюме обговорень та рішень парламентських комітетів. При цьому, можливість бути присутніми мають представники лише деяких засобів масової інформації, що пройшли акредитацію Міллі Меджлісу, і депутати зазвичай звертаються саме до них. Ці засоби масової інформації запрошуються для участі в пленарних засіданнях, а також на засіданнях постійних парламентських комітетів [7]. Зважаючи на таку ситуацію, на наш погляд, дещо сумнівним видається дотримання принципу прозорості законодавчого процесу.

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 [1, с. 24].

**Висновки.** Таким чином, станом на сьогодні у законодавстві Республіки Азербайджан доволі детально регламентовано питання участі громадян у законодавчому процесі. Однак попри це, законодавство у цій сфері має ще чимало недоліків, які потребують відповідної реакції з боку органів законодавчої влади у вигляді доопрацювання нині чинного законодавства.

Насамкінець, зауважимо, що результати даного дослідження не вичерпують усієї проблематики правового регулювання участі громадськості у законодавчому процесі Республіки Азербайджан, тому перспективи подальших наших розвідок будуть спрямовані на вивчення актуальних проблем у цій сфері.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Животовська І.Ю. Правове регулювання законодавчої ініціативи громадян (на прикладі законодавства деяких зарубіжних країн). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту*. 2019. № 39. С. 22–25.
2. Aliyev I. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə etməsi qaydası haqqında. *Legal Plane: scientific-theoretical, practical journal*. 2020. № 1. S. 188–195.
3. Hug A. Introduction to Spotlight on Azerbaijan, edited by Adam Hug, publication by Foreign Policy Centre, London, May 2012. URL: <http://fpc.org.uk/fsblob/1462.pdf> (дата звернення: 31.08.2022).
4. Євгенєва А.М. Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація. *Наукові записки*. 2006. Том 53. С. 29–31.
5. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні / за заг. ред. В.О. Зайчука. К., 2006. 421 с.
6. Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə etməsi qaydası haqqında. Azərbaycan Respublikasının 2019-cu il 22 oktyabr tarixli 1689-VQ nömrəli Qanununun tətbiqi barədə: AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI PREZİDENTİNİN FƏRMANI, 4 dekabr 2019-cu il. URL: <http://anl.az/down/meqale/azerbaycan/2019/dekabr/688344.htm> (дата звернення: 31.08.2022).
7. Interview with Ramil Iskandarli, Legal Analysis and Research Public Union by the author, 26 March 2014. URL: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/42711-Legal-Analysis-and-Research-Public-Union> (дата звернення: 31.08.2022).