

ПРАВО

Теорія та історія держави і права

УДК 340

Олена Богачова *

ПРИНЦИП ДЕМОКРАТИЗМУ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

У статті досліджено принцип демократизму законотворчого процесу. Здійснено аналіз стану нормативної бази в Україні, висвітлено окремі проблеми, що існують в цій сфері, та за результатами вивчення відповідного зарубіжного досвіду запропоновані шляхи їх подолання.

Ключові слова: принцип демократизму; законотворчий процес; всеукраїнський референдум; всенародне обговорення проектів законодавчих актів; парламентські слухання; участь громадян у законотворчому процесі.

Богачова Е. В. Принцип демократизма законотворческого процесса.

В статье исследован принцип демократизма законотворческого процесса. Осуществлен анализ состояния нормативной базы в Украине, освещены отдельные проблемы, которые существуют в этой сфере, и по результатам изучения соответствующего зарубежного опыта предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: принцип демократизма; законотворческий процесс; всеукраинский референдум; всенародное обсуждение проектов законодательных актов; парламентские слушания; участие граждан в законотворческом процессе.

Bogachova O. V. The Principle of Democracy of the Legislative Process.

The article deals with the principle of the democracy of the legislative process. The author analyses the state of the regulatory framework in Ukraine, highlights some problems that exist in this area and proposes the ways of their solution based on foreign experience examination.

Keywords: principle of democracy, lawmaking process; national referendum, public discussion on draft laws, parliamentary hearings, citizens' participation in the legislative process.

Згідно зі ст. 1 Основного Закону Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Демократія ж полягає як у фундаментальному праві народу обирати владу, так і у можливості безперервно впливати на неї та процес прийняття рішень.

Відома формула правової демократичної держави: «суспільство має право, а держава – зобов'язана» означає, що державна влада в будь-яких проявах має контролюватися суспільством і бути залежною від нього. А з іншого боку, цей обов'язок також розповсюджується і на повноту представлення суспільних інтересів у законах країни.

У цьому сенсі принцип демократизму законотворчого процесу постає як вираження у законах волі більшості населення, врахування інтересів різних соціальних груп, а також забезпечення прозорості, відкритості та доступності законотворення, залучення громадян до підготовки та публічного обговорення проектів законодавчих актів [1, с. 5].

Принцип демократизму у законотворчому процесі знаходить своє відображення у більше 10-ти законах та інших нормативно-правових актах України. На їх основі та з урахуванням практики вітчизняного законотворення можна виділити такі форми залучення до нього громадян:

- можливість ініціювання проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та прийняття законів через референдум;
- проведення всеукраїнських дорадчих опитувань громадян (консультативних референдумів);
- всенародне обговорення проектів законодавчих актів після їх розгляду Верховною Радою у першому читанні;
- участь у парламентських слуханнях та слуханнях парламентських комітетів, а також у роботі громадських рад при органах державної влади;
- входження представників громадських об'єднань до складу робочих груп з розробки законопроектів;
- вивчення громадської думки на основі проведення соціологічних досліджень [1, с. 5-6].

Поза сумнівом, однією з головних форм участі громадян у законотворчості виступає референдум. Референдум як форма виразу суспільних поглядів і як засіб прийняття принципово важливих законів, безперечно, є надбанням всього людства [13, с. 308].

Відповідно до статті 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Стаття 156 визначає коло питань, які можуть бути вирішені виключно шляхом всеукраїнського референдуму, а саме внесення змін до розділу I «Загальні засади»,

розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України». Разом з тим, проведення референдуму не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74). Згідно зі статтею 72 Конституції України якщо призначення референдуму вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право голосу, і їх підписи зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області, то Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Конституційні норми деталізуються Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-ХІІ, відповідно до якого референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного значення. Так, за результатами проведення 1 грудня 1991 р. всеукраїнського референдуму було легітимізовано Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. й закладено основи розвитку демократичного громадянського суспільства і правової держави в Україні [9, с. 159-160].

Стаття 46 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», також передбачено, що з метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення у передбаченому цим Законом порядку можуть проводитись всеукраїнські та місцеві дорадчі опитування громадян України (консультативні референдуми). Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами.

Разом з тим, основним недоліком вищезазначеного Закону є спроба врегулювати в одному нормативно-правовому акті, а нерідко в одних і тих самих статтях, питання, пов'язані з організацією та проведенням всеукраїнського та місцевих референдумів, які значно різняться між собою за предметом, суб'єктами та особливостями проведення.

Згідно зі ст. 74 Конституції України, референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Водночас ст.5 чинного закону порівняно з Конституцією розширює коло питань, які не виносяться на всеукраїнський референдум, звужуючи тим самим право громадян на здійснення народного волевиявлення.

Закон визначає єдиним суб'єктом призначення всеукраїнського референдуму Верховну Раду, водночас за чинною Конституцією України правом призначати референдум та проголошувати його за народною ініціативою наділений також і Президент України (частина шоста статті 106 Конституції України).

Окрім суттєвих невідповідностей Конституції України, цей Закон залишає поза увагою чимало питань, пов'язаних з організацією та проведенням законодавчих референдумів.

Згідно із положеннями цього закону невідомо, хто у разі проголошення законодавчого референдуму за народною ініціативою має розробляти законопроект: громадяни, які ініціюють референдум, чи Президент України, який його проголошує. Між тим, саме від цього залежить, чи буде референдум реальною формою участі громадян у законотворенні.

Потребує також належного законодавчого закріплення процедура опублікування та набрання чинності законами, прийнятими на референдумі, вдосконалення порядку внесення змін та скасування прийнятих на референдумі законів. Оскільки ст. 44 вказаного закону, згідно з якою «закони, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради України», лише породжує додаткові запитання. Адже до правових актів Верховної Ради належать і закони, і постанови, а процедура набуття ними чинності є докорінно різною.

Отже, слід погодитись з думкою М.В. Оніщука, що чинний Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. застарів і не виконує покладені на нього функції, що підтверджують невдалі спроби ініціювати проведення всеукраїнських референдумів у 1992-2010 рр. До того ж штучне об'єднання правового регулювання двох різних за своєю сутністю референдумів в одному законі вбачається не виправданим. Це, зокрема, підтверджується й розробкою в 2008-2010 рр. самостійних законопроектів про всеукраїнський референдум і про місцеві референдуми [8, с. 106].

Слід відмітити, що у зарубіжних країнах конкретні норми, що регулюють процедуру проведення референдумів, значно відрізняються залежно від рівня проведення референдуму, його предмету та часу проведення, правових наслідків, права ініціювати референдум тощо. Усі ці ознаки ілюструють характер повноваження громадян щодо прийняття публічно-владних рішень на референдумі, а також рівень безпосередності їх участі у цьому процесі [2, с. 14].

Проведення конституційного референдуму передбачено Конституціями багатьох країн, серед яких Конституція Франції (ст. 89) та Іспанії (ст.ст. 166-168). Зокрема, шляхом референдуму були затверджені конституції Франції, Іспанії, Російської Федерації, Литовської Республіки, Естонської Республіки тощо.

Окрім прийняття конституції, предметом референдуму можуть бути також внесення змін до Основного Закону. Зокрема, конституції таких країн, як Естонія, Литва, Іспанія та Франція, безпосередньо вказують на те, що внесення змін до окремих розділів, глав конституції має затверджуватися лише на референдумах [3; 4; 5]. Згідно зі ст. 168 Конституції Іспанії затверджений Парламентом текст зміненої Конституції виносяться на

референдум для ратифікації [2, с. 28]. У Італії, закони, що змінюють Конституцію, та інші конституційні закони виносяться на референдум, якщо протягом трьох місяців після їх опублікування цього вимагатиме одна п'ята частина членів однієї з палат, або 500 тисяч виборців, або п'ять обласних рад. Референдум не проводиться, якщо при другому голосуванні в кожній з палат закон був прийнятий більшістю у дві третини голосів їх членів [6, с. 442].

Конституції таких країн як Бельгія, Нідерланди, Норвегія взагалі не містять положення про референдуми.

Нерідко шляхом народного голосування в зарубіжних країнах приймаються звичайні закони, що підтверджується досвідом таких країн, як Швейцарія, Данія, Італія, а також окремих штатів США тощо [14, с. 22]. Так, в ст. 75 Конституції Італії [6, с. 439] передбачається повне або часткове скасування тексту закону або акта, що має силу закону (відхиляючий референдум), в той час як ст. 11 Конституції Франції [2, с. 35] вказує на можливість передачі на референдум законопроекту щодо схвалення угоди про Співтовариство або ратифікації будь-якого договору, який не суперечить конституції і впливає на функціонування органів державної влади (стверджувальний референдум).

В Конституціях зарубіжних країн можна також зустріти положення щодо проведення консультативних референдумів. Так, ст. 53 Конституції Фінляндії передбачає можливість проведення консультативного референдуму шляхом прийняття закону, що повинен містити положення про час референдуму та альтернативні питання, що пропонуються учасникам референдуму [2, с. 35].

В деяких країнах взагалі відсутня практика проведення всенародних референдумів, серед яких Нідерланди, Японія, Індія, Ізраїль, ФРН.

Дуже близькою до референдуму формою реалізації участі громадян у законотворчому процесі є народне вето. Під народним вето слід розуміти інститут безпосередньої демократії, що передбачає право громадян відхиляти шляхом голосування на референдумі закони, що були прийняті представницьким органом та вступили в силу. Цей інститут можна розглядати як додатковий механізм, яким наділений народ для того, щоб мати можливість не допустити реалізації закону, що не відповідає його інтересам.

Народне вето є абсолютним, тобто таким, що остаточно відміняє правовий акт. Право його ініціювання може належати як певній кількості громадян, депутатів, так і органам державної влади тощо [2, с. 17].

Наприклад, у Австрії за рішенням Національної ради чи на вимогу більшості її членів стосовно будь-якого законодавчого рішення після завершення законодавчої процедури і до засвідчення цього рішення Федеральним президентом може бути проведено народне голосування. Конституцією Італії передбачено, що народний референдум призначається для повної або часткової відміни закону чи акта, який має силу закону, на вимогу 50 000 виборців або п'яти регіональних виборчих органів [2, с. 17].

В Україні існування зазначеного інституту не передбачено Конституцією України, хоча неодноразово наголошувалось на необхідності його введення.

На сучасному етапі становлення громадянського суспільства в Україні актуального значення набуває розвиток інституту звернень громадян [7], що є дієвим засобом конструктивного впливу громадян на процес підготовки законів. Право на звернення передбачає можливість особи у письмовій або усній формі звернутись до органів державної влади із пропозиціями, заявами або скаргами. Воно є одним із тих базових прав людини, що має тривалу історію, оскільки було закріплено ще у Великій хартії вольностей (*Magna Carta*, 1215) та Біллі про права (*The British Bill of Rights*, 1689) [2, с. 18].

Правовою основою для внесення громадськістю своїх пропозицій та зауважень щодо законодавчого поля є частина 1 статті 40 Конституції України, яка передбачає, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів» та Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Стаття 3 Закону України «Про звернення громадян», виокремлюючи «пропозицію (зауваження)» як певний вид звернення, встановлює, що громадянин може висловити пораду, рекомендацію щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлює думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Згідно зі ст. 14 зазначеного Закону органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

Разом з тим, не можна оминати увагою існуючі проблеми в сфері подання звернень громадянами. Так, правові норми Закону України «Про звернення громадян» мають загальний характер, без належного врахування специфіки звернень, що містять пропозиції щодо законодавчого поля. Можливо, якби український законодавець зацентрував увагу на використанні права на звернення для подачі законодавчих пропозицій до суб'єктів законодавчої ініціативи, суспільство діяло б у цьому напрямі впевненіше та активніше [15].

На жаль, слід зазначити, що окремо не ведеться облік звернень, що містять законодавчі пропозиції. Публічні джерела не дають жодної інформації про зміст пропозицій, результати їх розгляду, а також врахування у рішеннях відповідних органів [2, с. 40]. Законодавчо не закріплена можливість подання звернень в електронному вигляді.

Якщо звернутись до зарубіжного досвіду, у США державні службовці зобов'язані приймати й обробляти листи громадян, спрямовані до органів влади електронною поштою, та давати офіційні відповіді на них.

У парламенті Шотландії працює система подачі електронних звернень (e-petitioning), що дозволяє кожному громадянину оперативно запропонувати для розгляду будь-яке питання. Всі запити розглядаються і на кожний готується відповідь. Подібну систему впроваджує парламент Великобританії. У 2007 р. цим шляхом до парламенту звернулися понад 7% громадян держави зі своїми скаргами та пропозиціями [7].

Отже, на нашу думку, перелік питань, згідно з якими можуть подаватись звернення громадян, слід доповнити правом на звернення для подачі законодавчих пропозицій до суб'єктів законодавчої ініціативи.

Вважаємо доцільним також розглянути можливість створення та ведення на базі органів державної влади – ключових суб'єктів законотворчості (Верховної Ради України та Міністерства юстиції України) Баз даних законодавчих пропозицій.

Наступною формою реалізації принципу демократизму в законотворчості, на якій варто детально зупинитись, це участь громадськості у парламентських, комітетських та громадських слуханнях.

У зв'язку з цим, слід підкреслити, що в Україні порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації забезпечується Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Стаття 3 цього Закону гарантовано доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством. І, перш за все, це стосується доступу до процесу підготовки закону шляхом встановлення контактів із робочими групами, які розробляють законопроект, і участі у комітетських, парламентських та громадських слуханнях.

В Україні порядок організації та проведення парламентських слухань врегульовано Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Згідно зі ст. 93 Регламенту, головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття.

Нормативно-правовою основою проведення комітетських слухань є ст. 93 «Попередній розгляд законопроектів, проектів інших актів у комітетах» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Згідно зі ст. 29 зазначеного Закону комітети мають право проводити слухання з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства.

Комітети, у разі необхідності, письмово запрошують на слухання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян.

Проте, як видно зі ст. 29 Закону лише у разі необхідності, та тільки визначене коло осіб, за письмовим запрошенням, можуть брати участь у комітетських слуханнях.

По-друге, на сьогодні фактично відсутня загальнодоступна системна інформація про порядок денний таких слухань, час і місце їх проведення, перелік учасників, зміст рекомендацій тощо, що не сприяє підвищенню рівня прозорості їх проведення.

Найбільшого поширення проведення слухань набули у США. Слухання у Конгресі США – це основна форма офіційного початку збору та аналізу комітетом інформації на початкових стадіях підготовки до прийняття політичного рішення, вони є універсальним засобом збору інформації, який використовується комітетами для вирішення політичних питань та контролю за діяльністю виконавчої влади [2, с. 50].

Повідомлення про проведення слухань друкуються у розділі «Дайджест дня» Бюлетеня Конгресу, а також розповсюджуються у вигляді повідомлень Комп'ютеризованої служби планування діяльності Конгресу.

Від комітетів не вимагається ведення стенограм слухань. Однак, більшість комітетів постійно це роблять. Крім того, комітети, як правило, друкують стенограми слухань, хоча від них це також не вимагається. Регламент Палати заохочує комітети друкувати стенограми слухань, присвячених розгляду законодавства. Регламенти деяких комітетів містять конкретні положення про повноваження щодо прийняття рішення, про доцільність друку стенограми слухань. Кожний комітет може також додавати до стенограми слухань будь-які матеріали, які, на його думку, мають відношення до теми слухань [12].

З метою посилення прозорості функціонування комітетів та удосконалення порядку проведення комітетських слухань, вважаємо доцільним, внести до Закону України «Про комітети Верховної Ради» зміни, спрямовані на:

- створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України (наприклад, у Польщі та Російській Федерації всі парламентські комітети мають власні веб-сторінки);
- оприлюднення на веб-сторінках комітетів у визначений Законом строк: інформації про дату, час, місце проведення слухань у комітетах; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань [11, с. 6];
- надання громадянам право ініціювати проведення слухань у комітетах парламенту.

Конструктивною формою надання допомоги законодавцю шляхом створення ефективної системи зворотного зв'язку між ним та громадянським суспільством могли б стати громадські слухання. Громадські слухання і громадські конференції є найкращим інструментом для осіб, які приймають рішення, щоб почути думку громадян. Офіційні особи, присутні на громадських слуханнях, отримують можливість дізнатися, який вибір робить і яку позицію займає інформоване населення. Проте, питання щодо порядку організації та проведення громадських слухань на законодавчому рівні не врегульовано.

Якщо звернутись до зарубіжного досвіду, то існують різні соціальні технології по проведенню громадських слухань. Під загальною назвою «Громадянські конференції» можна зустріти декілька близьких підходів [10]: громадянське журі (Citizens' Juri – американський варіант); конференції з досягнення консенсусу (Consensus Conferences – європейський варіант); громадські слухання (Civic Hearings – російський варіант); громадські конференції (Citizens' Conferences); віртуальні громадські слухання (російський досвід громадських слухань); оцінка регулюючого впливу законодавства на правозастосовчу практику (ОПВ).

Громадське журі є репрезентативною групою громадян, яка збирається на декілька днів для ретельного вивчення матеріалів з суспільно значимої проблеми. Журі зазвичай складається з 18 осіб. Вони заслуховують думки різних фахівців з даного питання, отримують усю необхідну інформацію і разом обмірковують рішення. У останній день конференції члени журі публічно оголошують результати, які публікуються в пресі та в офіційних джерелах.

На Громадські конференції зазвичай запрошується велика кількість учасників (до 70 осіб), які також мають можливість обговорювати між собою і з експертами проблему і альтернативні шляхи її рішення і висловлювати свою позицію. Проте термін проведення конференцій менший. Підсумком Громадянської конференції зазвичай є голосування по раніше визначеним питанням.

Громадські слухання передбачають більш гнучкий підхід до відбору учасників, однак виключають в якості обов'язкового елементу незалежний аудит підготовки і проведення заходів [10].

Отже, враховуючи позитивний досвід зарубіжних країн у використанні інституту громадських слухань та з метою наближення громадян до влади і підвищення соціальної легітимності законодавства, доречною, на наш погляд, є ідея проведення громадських слухань в парламенті або/та на базі місцевих рад за пропозицією як суб'єкта законодавчої ініціативи, так і зацікавлених громадських організацій. У цьому сенсі слід доповнити Регламент Верховної Ради України положеннями про запровадження інституту громадських слухань, порядок їх ініціювання, підготовку, проведення, оприлюднення та врахування їх результатів [15].

Як відомо, важливою формою реалізації принципу демократизму під час розгляду законопроекту є його всенародне обговорення. Ці питання врегульовані у ст. 114 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», згідно з якою за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

Проте жодним нормативним документом не врегульовано організаційні аспекти проведення такого обговорення. Тому необхідним на сьогодні є законодавче закріплення підготовки, проведення та врахування результатів всенародного обговорення законопроектів.

Сприяє участі громадськості у законотворчому процесі буде й запровадження ініційованого Інститутом законодавства Верховної Ради України «Всеукраїнського порталу народної законотворчості», що дозволить проводити обговорення проектів законів в режимі он-лайн.

Варто зазначити, що ст. 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачає обов'язкову експертизу законопроектів. За дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків – Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Окремі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій, а також окремих фахівців. Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування при розгляді законопроекту та прийняття рішення стосовно подальшої роботи над ним. Однак, питань проведення громадської експертизи даний Регламент не містить.

Тому на сьогодні вбачається доцільним закріплення на законодавчому рівні механізму проведення громадської експертизи законопроектів, що сприятиме залученню громадян та їх об'єднань до процесу управління державними справами та гарантуванню відповідності законодавства інтересам суспільства [1, с. 6-7].

Нарешті, одним із потужних засобів розвитку громадянського суспільства є інститут народної законодавчої ініціативи. Під народною законодавчою ініціативою розуміється інститут, яким передбачено, що певна кількість громадян може запропонувати проекти законодавчих актів, в тому числі проект закону про внесення змін до конституції або інших правових актів, шляхом внесення їх до представницького органу або винесення на референдум. Ініціатива, яка реалізується шляхом референдуму має назву прямої, а через представницький орган – непрямої.

На відміну від багатьох країн Європи (а саме – Албанії, Австрії, Іспанії, Італії, Литви, Угорщини, Словенії, Польщі тощо), Конституція України не закріплює право непрямої законодавчої ініціативи за виборцями (шляхом внесення проекту закону до парламенту).

Так, згідно з Конституцією Словенії від 23 грудня 1991 р. ініціатива щодо прийняття законів Державними зборами може виходити не менш ніж від п'яти тисяч виборців [6, с. 477], згідно з Конституцією Польщі від 2 квітня 1997 р. – від 100000 громадян, які мають право обирати до Сейму [6, с. 453]. У Литві 50 000 громадян, які мають виборче право, можуть подати у Сейм проект закону, який Сейм зобов'язаний розглянути, однак внесення до Сейму пропозиції стосовно змін або доповнень до Конституції повинно підтримати не менше як 300 000 виборців.

Враховуючи зарубіжний досвід доцільно, на наш погляд, передбачити у Конституції України право непрямої законодавчої ініціативи (шляхом внесення проекту закону до парламенту), за певною кількістю виборців (50000-100000 громадян, які мають виборче право).

Таким чином, реалізація принципу демократизму законотворчого процесу передбачає вираження у законах волі більшості населення, врахування інтересів різних соціальних груп, а також забезпечення прозорості, відкритості та доступності законотворення, залучення громадян до підготовки та публічного обговорення проектів законодавчих актів.

Разом з тим, існує низка питань, які потребують вирішення, у тому числі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду залучення громадян до законотворчості.

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, слід підкреслити, що додержання принципу демократизму у законотворчості, реалізація конституційно закріплених прав на основі запровадження ефективних механізмів залучення громадян до участі у законотворенні слугуватиме розвитку правової та політичної культури, освіти громадян, сприятиме утвердженню демократичних цінностей, формуванню дієвих правових засад громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Богачова О. В. Деякі питання участі громадян у законотворенні / О.В. Богачова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України. – 2011. – № 3(6). – С. 5–7.
2. Євгенєва А. М., Шкарлат Ю. Г. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі / А. М. Євгенєва, Ю. Г. Шкарлат. – К.: Видавництво «Заповіт», 2008. – 96 с.
3. Конституции государств Европы: В 3-х т. // Под общей ред. и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – 824 с.
4. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков – 2-ое изд., исправ. и доп. – М.: Изд-во БЕК, 1999.
5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М.: Юридическая литература, 1997 г.
6. Копиленко О. Л., Богачова О. В. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : кол. моногр. у 2-х ч. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова; Ін-т законодавства Верховної ради України. – К.: Реферат, 2010. – 696 с.
7. Лагутов Ю. Е. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Е. Лагутов. – Режим доступу: <http://politua.info/content/view/421/>
8. Оніщук М. В. Конституційні основи референтної демократії в Україні: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.02 / Оніщук Микола Васильович. – К., 2010.
9. Оніщук М.В. Референдум на демократія: проблеми конституційної теорії та практики: Монографія / М. В. Оніщук. – К.: Видавництво Європейського університету, 2009. – 450 с.
10. Отечественный и зарубежный опыт проведения общественных слушаний по вопросам законодательного регулирования социальных проблем с участием общественных экспертов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ngo.kirovnet.ru/>
11. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності // Часопис Парламент. – 2009. – №1. – С. 4-17.

12. Парламентські слухання і слухання в комітетах: зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1081&iar_id=658&as=2
13. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2005. – 656 с.
14. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д. С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
15. Санченко А. Участь громадськості у законотворенні як засіб зробити виборця відповідальним за свій політичний вибір (український та міжнародний досвід і право) [Електронний ресурс] / А. Санченко. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/540/>

** Богачова Олена Вікторівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, заслужений юрист України, завідувача відділом теорії і практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України – директор Української школи законотворчості Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 340.142

Євгенія Бондаренко *

ПРЕЦЕДЕНТ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА В КРАЇНАХ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'Ї

У статті досліджено роль та місце правового прецеденту як джерела права в країнах романо-германської правової сім'ї, з'ясовано його юридичну силу та практичне значення для регулювання правовідносин, що виникають у сфері публічного та приватного права.

Ключові слова: джерело права, правовий прецедент, континентальне право, правова сім'я.

Бондаренко Е. И. Прецедент как источник права в странах романо-германской правовой семьи.

В статье исследована роль и место правового прецедента как источника права в странах романо-германской правовой семьи, определена его юридическая сила и практическое значение для регулирования правоотношений, возникающих в сфере публичного и частного права.

Ключевые слова: источник права, правовой прецедент, континентальное право, правовая семья.

Bondarenko E. I. Precedent as a Source of Law in the Roman-Germanic Legal Family.

The article deals with the role and place of legal precedent as a source of law in the Roman-Germanic legal family, defined by its validity and practical significance for the regulation of legal relations arising in the field of public and private law.

Keywords: source of law, legal precedent, continental law, legal system.

Нині відбувається переосмислення значення ролі прецеденту як джерела права в правових системах країн романо-германської правової сім'ї, доктрина яких раніше заперечувала саму можливість існування правових норм в іншій формі, крім офіційного нормативно-правового акта або санкціонованої норми.

Ще відомий дореволюційний юрист Г. В. Демченко, стверджував, що можливості правотворчості судів спочатку дуже широкі, однак їхня сила визначається законністю раніше винесеного рішення [1, с. 167].

Проблема включення прецеденту в систему джерел права в країнах романо-германської (континентальної) правової сім'ї не нова, дискусії на цю тему тривають впродовж ряду років як серед вітчизняних, так і серед зарубіжних учених. Зокрема, вагомий внесок у розробку цього питання зробили Е. Дженкс, Р. Уолкер, Дж. Бакер, Б. Кардозо та інші. Серед вітчизняних науковців, які торкалися цих проблем, на окрему увагу заслуговують праці Т. Г. Андрусяка, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, П. М. Рабіновича. Зазначені питання досліджували й російські вчені: Т. В. Апарова, Н. Г. Александров, А. К. Романов, Н. А. Подольська, М. Н. Марченко, Г. І. Муромцев та інші. Однак, у зв'язку з усе зростаючими в наш час темпами глобалізації світу, постійним зближенням правових сімей, посиленням позицій правового прецеденту серед інших джерел права в країнах континентальної правової сім'ї, виникає потреба в переосмисленні традиційних юридичних конструкцій та з'ясуванні ролі та місця прецеденту в країнах романо-германської правової сім'ї.

Метою даної публікації є визначення юридичної сили та значення правового прецеденту для регулювання правовідносин, що виникають у сфері публічного та приватного права, а також з'ясування його ролі та місця як джерела права в країнах романо-германської правової сім'ї, шляхом аналізу законодавства та дослідження поглядів науковців різних країн цієї правової сім'ї.

Тією мірою, в якій в країнах «загального права» спостерігається тенденція зростання ролі законодавства, у формуванні континентального права зростає роль суддів, які розвивають, доповнюють і навіть змінюють