

УДК 342.52

Ющенко О. О., завідувач відділу
Адміністрації Президента України

Конституційно-правові гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі

Вказана стаття є однією з перших наукових спроб розглянути гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі України. Автором сформульовано дефініцію гарантій вказаного права, виділено дві основних групи таких гарантій та визначено основні елементи кожної з них.

Ключові слова: участь громадян у законодавчому процесі України, гарантії участі громадян у законодавчому процесі.

Указанная статья является одной из первых научных попыток рассмотреть гарантии конституционного права граждан на участие в законодательном процессе Украины. Автором сформулировано дефиницию гарантий указанного права, выделено две основные группы таких гарантий и определены основные элементы каждой из них.

Ключевые слова: участие граждан в законодательном процессе Украины, гарантии участия граждан в законодательном процессе.

This article is one of the first scientific efforts to research guarantees of the constitutional right of citizens to participate in the legislative process of Ukraine. The author has formulated the definition of guarantees of this right, distinguished two main groups of guarantees and determined key elements each of them.

Key words: participation of citizens in the legislative process of Ukraine, guarantees of the participation of citizens in the legislative process of Ukraine.

Постановка проблеми. Право громадян на участь у законодавчому процесі є складовою конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами і закріплено у Конституції та законах України у вигляді комплексу прав: право брати участь у референдумах (стаття 70 Конституції України), право направляти звернення (стаття 40 Конституції України), право брати участь у парламентських слуханнях (статті 235-236 Регламенту Верховної Ради України).

Відповідно до статті 3 Основного Закону України, утвердження і забезпечення прав людини, у тому числі вказаного права, є головним обов'язком держави. Ця мета досягається, по-перше, через створення правового середовища, в якому кожний громадянин може реалізувати свої права на рівні з іншими громадянами, по-друге, за допомогою визначення та діяльності системи органів, покликаних забезпечити таку реалізацію, захистити права кожного громадянина, а у разі їх порушення – покарати порушника таких прав. В юридичній літературі комплекс зазначених елементів називається гарантіями права.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі комплексно не досліджувалися вченими. Разом з тим, необхідно відмітити велику кількість наукових праць з конституційного права та теорії держави і права, в яких розкриваються основні питання «гарантій права» та гарантій окремих конституційних прав, зокрема, таких авторів як: С.С. Алексєєв [4], В. Князєв [9], Т.М. Заворотченко [8], І.Й. Магновський [11], Е.Є. Регушевський [13], А.В. Грабильніков [6], [7] та ін.

Мета публікації. У вказаній роботі ставиться за мету розглянути передбачені

Конституцією та законами України гарантії права на участь громадян у законодавчому процесі та систематизувати їх на основі вироблених критеріїв.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових робіт вищенаведених та інших авторів дозволяє нам констатувати наявність великої кількості дефініцій «гарантій прав», основні з яких мають бути розглянуті нами з метою визначення гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі.

Так, на думку С.С. Алексєєва, гарантії права — це система умов, засобів і способів, що забезпечують всім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав і свобод. [4] Аналогічне визначення гарантій наводиться В.М. Корельським та В.Д. Переваловим [16, с. 545].

Подібне визначення чітко характеризує основне призначення гарантій прав у суспільстві. Проте, залишає поза увагою одну з основних їх ознак, а саме: вони покликані не тільки забезпечити особі можливості виявляти, набувати та реалізовувати свої права і свободи, але й передбачати певні механізми захисту таких прав. Ця ознака гарантій відображена, зокрема, у дефініціях гарантій права, наведених у наукових працях М.В. Вітрука [5], О.Ф. Скакун [15, с. 202-203] та ін.

У наукових джерелах також акцентується увага на відмінності гарантій прав від механізмів їх реалізації та захисту, які є більш широким явищем та включають у себе гарантії, на що звертають увагу такі автори як: В.Князєв [9, с.29-31], Т.М. Заворотченко [8, с. 26] та Е.Я. Мотьвилавка [12, с.54].

Розглядаючи вказану проблематику, Е.С. Регушевський дійшов висновку, що гарантії не розкриваються термінами «фактори», «засоби», «способи», бо вони всі є складовою частиною процесу реалізації прав і свобод, а гарантії є окремим самостійним поняттям. З огляду на це, гарантії, на його думку, є правовими умовами, що визначені державою для забезпечення і реалізації прав і свобод особи, їх охорони і захисту засобами і способами, визначеними Конституцією і законами України, які ґрунтуються на економічних, політичних, соціальних, культурних і інших факторах суспільного життя [13, с. 23; 28].

Ми погоджуємося з Є.С. Регушевським у тому, що гарантії по суті є «умовами», тобто певним середовищем, яке створюється державою для забезпечення і реалізації особою своїх прав і свобод, основні засади якого закріплюються на рівні конституції та законів. Проте, Є.С. Регушевський залишає поза увагою той факт, що гарантії не тільки визначаються державою, але й забезпечуються нею. При цьому, таке забезпечення, як ми вже вказали, є основним обов'язком держави.

Аналіз вищевказаних наукових підходів дозволяє нам встановити основні ознаки гарантій прав в Україні, а саме:

- це сукупність правових умов, встановлених державою на рівні Конституції і законів України;
- ці умови мають забезпечуватися державою;
- ці умови мають створювати можливості для реалізації та захисту особою своїх прав і свобод.

Виходячи з наведених ознак, *під гарантіями права ми будемо розуміти сукупність визначених Конституцією і законами України правових умов, які забезпечуються державою та створюють можливості для реалізації та захисту особою своїх прав і свобод.*

Гарантії окремо взятого конституційного права мають свою специфіку, яка залежить від особливостей такого права. Наприклад, під гарантіями політичних прав у

науковій літературі розуміють встановлені державою правові умови для реалізації прав саме у сфері політичного життя держави і суспільства [13, с. 35].

На думку І.Й. Магновського, головними характеристиками прав громадянина постають, по-перше, їх матеріальний зміст, тобто те, у чому гарантії прав у загальному виді знаходять своє виявлення у реальному повсякденному житті, і, по-друге, їх функціональне призначення, тобто ті завдання, які стоять перед гарантіями прав громадянина у правовому суспільстві [11, с. 10].

А.В. Грабильніков, досліджуючи право громадян брати участь в управлінні державними справами, дійшов висновку, що особливості гарантування вказаного права обумовлені його політичним змістом, органічним зв'язком з безпосередньою демократією, комплексним характером [7, с. 12-13].

Ми погоджуємося з І.Й. Магновським та А.В. Грабильніковим, проте, на нашу думку, специфіка гарантій окремого суб'єктивного права обумовлюється, насамперед, змістом цього права. Всі ж інші ознаки є похідними від змісту такого права.

Змістом конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі є участь у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, а також у прийнятті Верховною Радою України, затвердженні Українським народом шляхом всеукраїнського референдуму закону про внесення змін до Конституції України чи звичайних законів з метою такого врегулювання.

Серед похідних ознак права громадян на участь у законодавчому процесі окремої уваги потребує форма закріплення такого права, якими, насамперед, є Конституція та закони України.

З огляду на викладене, гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі ми будемо розглядати як сукупність визначених Конституцією і законами України правових умов, які забезпечуються державою та створюють можливості для реалізації та захисту громадянином свого права на участь у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, а також у прийнятті Верховною Радою України, затвердженні Українським народом шляхом всеукраїнського референдуму закону про внесення змін до Конституції України чи звичайних законів з метою такого врегулювання.

Гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі можуть бути класифіковані за певними критеріями. У наукових дослідженнях наводиться ціла низка критеріїв для класифікацій гарантій. У той же час одним з найбільш розповсюджених є поділ гарантій *за змістом свого гарантуючого впливу на нормативно-правові та організаційно-правові.*

Подібна класифікація найбільш точно відображає особливості гарантій окремо взятого суб'єктивного права, тому покладена в основу багатьох наукових досліджень, зокрема Е.Є. Регушевського [13, с. 74, 95-172], Т.М. Заворотченко [8, с. 66-196], А.В. Грабильнікова [6, с. 126-162] та ін.

З огляду на вказане, вважаємо за необхідне з урахуванням результатів зазначених досліджень зупинитися на кожній групі таких гарантій більш детально.

Під нормативно-правовими гарантіями конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі необхідно розуміти сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація і захист права громадянина на таку участь [13, с. 74].

Нормативно-правові гарантії права громадян на участь у законодавчому процесі

фактично є тим правовим середовищем, завдяки якому забезпечується належна реалізація права кожного громадянина на участь у зазначеному процесі та здійснюється його захист.

У науковій літературі виділяється три основних елементи системи нормативно-правових гарантій: норми-принципи, юридичні обов'язки та юридична відповідальність. [8, с. 66-110], [13, с. 95-115]. Даний підхід може бути застосовано і щодо нормативно-правових гарантій на участь громадян у законодавчому процесі.

Основним елементом нормативно-правових гарантій є *норми-принципи*, тобто визначені Конституцією і законами України основні засади, вихідні ідеї, які забезпечуються та охороняються державою, створюють можливості для реалізації і захисту громадянином свого права на участь у законодавчому процесі та відображають сутність і особливості такої участі. Серед норм-принципів, закріплених безпосередньо у Конституції України, необхідно виділити: народовладдя (статті 5, 69), рівність у правах (статті 21, 24), демократизм (стаття 1), верховенство права (стаття 8) [1] та ін.

Як слушно підмітили Е.Є. Регушевський [13, с. 96] та А.В. Грабильніков [7, с. 126], значення норм-принципів полягає у тому, що вони відображають ступінь захищеності основних прав людини, міру свободи людей та їхніх об'єднань, взаємопов'язаність, єдність юридичних прав і обов'язків.

Важливим елементом нормативно-правових гарантій є *юридичні обов'язки*, тобто визначена Конституцією та законами України модель належної поведінки суб'єктів законодавчого процесу, що покликана забезпечити реалізацію конституційного права громадян на участь у цьому процесі.

Такі обов'язки є необхідною передумовою для реалізації громадянином права на участь у законодавчому процесі та, виходячи з положень статей 3 та 68 Конституції України, передбачають як дотримання вказаного права іншими членами суспільства, так і дотримання його самою державою [1].

Третім елементом нормативно-правових гарантій прав громадян на участь у законодавчому процесі є *юридична відповідальність*, тобто визначені у Конституції і законах України обов'язки осіб та наслідки невиконання таких обов'язків, що забезпечуються за допомогою державного примусу з метою створення умов для реалізації та захисту конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі. Як приклад таких гарантій можна навести положення статті 76 Закону України «Про всеукраїнський референдум» щодо відповідальності за перешкоджання здійсненню права на проведення агітації референдуму, а також порушення встановленого законом порядку проведення такої агітації [2].

Другу групу становлять *організаційно-правові гарантії*, які на основі аналізу досліджень, присвяченим гарантіям прав [6, с. 118], [8, с. 6], [13, с. 74] можна визначити як *систему визначених у Конституції та законах України органів і організацій та їх діяльність, що спрямована на реалізацію і захист вказаного права*.

Як слушно зазначає Л.М. Шипілов, організаційно-правові гарантії є необхідною складовою у системі гарантій суб'єктивних прав громадян. [17, с. 97-98]. І не буде перебільшенням зазначити, що без наявності належної системи організаційно-правових гарантій будь-які нормативно-правові гарантії можуть перетворитися на декларацію намірів.

Аналіз наукових праць, присвячених гарантіям прав громадян, дозволяє нам виявити основні елементи організаційно-правових гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі, а саме: Український народ, держава в особі її органів, політичні партії і громадські об'єднання та їх діяльність, спрямована на реалізацію

та захист вказаного права.

Ключовим елементом у системі основних організаційно-правових гарантій виступає *Український народ*, який відповідно до статті 5 Конституції України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Це означає, що влада народу є первинною щодо державної влади, а державна влада - похідною від влади народу [10, с. 27]. Основний Закон України наділяє саме Український народ всією повнотою влади, виключним правом визначати і змінювати конституційний лад в Україні (стаття 5) та передбачає, що це право може бути ним реалізовано як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Гарантуючий вплив Українського народу полягає у формуванні персонального складу представницьких органів, діяльність яких спрямовується на забезпечення конституційних прав кожного громадянина, у тому числі права на участь у законодавчому процесі.

Державні органи, утворені шляхом виборів, у наукових джерелах називаються органами первинного представництва народу, а сформовані ними органи – органами вторинного представництва народу [10, с. 28-29].

Держава в особі її органів також є важливим елементом системи організаційно-правових гарантій права громадян на участь у законодавчому процесі. Вказане право, як і будь-яке інше суб'єктивне право відповідно до статті 3 Конституції України визначає зміст і спрямованість діяльності кожного органу держави. [1]

Провідне місце у системі органів первинного представництва народу – гарантів посідають Верховна Рада України та Президент України.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні (стаття 75) шляхом прийняття законів створює правове середовище, необхідне для реалізації та захисту кожним громадянином своїх конституційних прав, у тому числі права на участь у законодавчому процесі. Разом з тим, роль парламенту як гаранта зазначеного права не обмежується лише прийняттям законів, а й включає у себе представницьку, установчу та контрольні функції. Представницька функція, зокрема, проявляє себе під час призначення Верховною Радою України референдуму з питань про зміну території (пункт 2 статті 85 Конституції України); установча – у формуванні нею органів вторинного представництва народу, здатних забезпечити реалізацію права громадян на участь у законодавчому процесі; контрольна – у здійсненні контролю за діяльністю інших органів.

Особливу роль у системі організаційно-правових гарантій відіграє *Президент України*, якого Основний Закон України визначив гарантом прав громадян. (стаття 102) Гарантуючий вплив Президента України здійснюється ним через виконання низки важливих функцій: представництво держави, нормотворча, установча та контрольна. Виступаючи Главою держави Президент України має гарантувати закріплений у статті 3 Конституції України обов'язок держави з утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Нормотворча функція полягає у виданні Президентом України указів і розпоряджень, а також реалізації ним низки прав у законодавчому процесі (право законодавчої ініціативи; підписання законів, прийнятих парламентом, та ін.) Установча та контрольна функції схожі за змістом, як і у випадку з парламентом.

Найбільш велику групу організаційно-правових гарантій складають органи вторинного представництва народу, серед яких ми виділимо: органи судової влади та Центральну виборчу комісію.

Єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні є *Конституційний Суд України* (стаття 147 Конституції України), який розглядається у наукових джерелах

як універсальний інститут публічної влади з забезпечення Основного Закону у формі гарантування його верховенства та стабільності, принципу поділу влад, основних прав і свобод. [14, с. 58-62] Гарантуючий вплив Конституційного Суду України полягає, насамперед, у здійсненні ним повноважень щодо: вирішення питань про конституційність законів та інших правових актів; надання офіційного тлумачення Конституції та законів України (стаття 147 Конституції України); надання висновку щодо законопроекту про внесення змін до Конституції стосовно його відповідності статтям 157 і 158 Основного Закону України (стаття 159 Конституції України) та ін.

Окремої уваги потребує *система судів загальної юрисдикції*. Відповідно до статті 124 Конституції України, повноваження судів вирішувати спори про право та інші правові питання поширюються на всі правовідносини, які виникають у державі, що дозволяє визначити суди як ефективну форму захисту права громадянина на участь у законодавчому процесі. При цьому необхідно відмітити, що право громадянина на судовий захист гарантовано безпосередньо Конституцією України (стаття 55), а його реалізація породжує відповідний обов'язок суду, який не може відмовити у правосудді.

Серед гарантів зазначеного право також необхідно виділити *Центральну виборчу комісію*, яка виконує низку важливих функцій у процесі референдуму: встановлює результати всеукраїнського референдуму в цілому по Україні, публікує в пресі повідомлення про його підсумки; розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність, що стосуються всеукраїнського референдуму, приймає рішення з цих питань та ін. [2], [3].

Третім елементом у системі організаційно-правових гарантій є існування та діяльність *політичних партій і громадських організацій*. Визначений статтями 24 та 36 Конституції України принцип рівності у правах політичних партій та рівності громадських організацій [1] є тим підґрунтям, на якому базується їх діяльність як гаранта права громадян на участь у законодавчому процесі. Вказана діяльність передбачає, насамперед, участь політичних партій і громадських організацій у референдумах та контроль за референдарним процесом, а також реалізацію громадянами зазначеного права від імені політичної партії чи громадської організації (шляхом подання звернень, у парламентських слуханнях, всенародних обговореннях тощо).

Висновок. Проведене дослідження спонукає нас до таких висновків:

1. Гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі — це сукупність визначених Конституцією і законами України правових умов, які забезпечуються державою та створюють можливості для реалізації та захисту громадянином свого права на участь у виявленні суспільних відносин, які потребують законодавчого врегулювання, а також у прийнятті Верховною Радою України, затвердженні Українським народом шляхом всеукраїнського референдуму закону про внесення змін до Конституції України чи звичайних законів з метою такого врегулювання.

Гарантії зазначеного права за змістом свого гарантуючого впливу можуть бути класифіковані на дві групи: нормативно-правові та організаційно-правові.

2. Нормативно-правові гарантії конституційного права громадян на участь у законодавчому процесі — це сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація і захист права громадянина на таку участь.

Основними елементами нормативно-правових гарантій є: норми принципи, юридичні обов'язки та юридична відповідальність.

3. Організаційно-правові гарантії — це система визначених у Конституції та законах

України органів і організацій та їх діяльність, що спрямована на реалізацію і захист вказаного права.

Ключовими елементами у системі таких гарантій є: Український народ, держава в особі її органів (Президент України, Верховна Рада України, органи судової влади, Центральна виборча комісія та ін.), політичні партії і громадські організації та їх діяльність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом №2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44). — Харків, «Фоліо». — 2008 р.
2. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. // Відомості Верховної Ради. — 2013. — № 44-45. — Ст. 634.
3. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.
4. Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / С.С. Алексеев. — 3-е изд. — М.: НОРМА, 2009. — 453 с.
5. Витрук Н.В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан / Н.В. Витрук // Правоведение. — 1964. — №-29.
6. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2006.
7. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2006.
8. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 2002.
9. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / В. Князев // Право України. — 1998. — №11 — С. 29-31.
10. Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Харків: Право; Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 808 с.
11. Магновський І.Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2003.
12. Мотьвилавка Е.Я. Теория регулятивного и охранительного права / Е.Я. Мотьвилавка. — Воронеж, 1990. — 363 с.
13. Регущевський Е.Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2004.
14. Савчин М. В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу.: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2004.
15. Скакун. О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
16. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. Корельского В.М. и проф. Первалова В.Д., - 2-е изд., изм. и доп. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА — ИНФРА. М), 2000. — 616 с.
17. Шипілов Леонтій Миколайович. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004.