

СУБ'ЄКТИ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

в Україні та їх система



В. Л. Федоренко

доктор юридичних наук, доцент, заступник начальника Навчального науково-дослідного інституту заочного та дистанційного навчання Національної академії внутрішніх справ, заслужений юрист України

Стаття присвячена формуванню новітніх теоретико-методологічних підходів до визначення суб'єктів конституційно-правових відносин і встановлення їх системи. Обґрунтовується юридична конструкція відповідних суб'єктів правовідносин, а також виявляються їх основні групи. Здійснюється загальна характеристика основних груп суб'єктів конституційних правовідносин в Україні та аргументуються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: конституційні правовідносини, суб'єкт конституційно-правових відносин, система суб'єктів конституційно-правових відносин.

Стаття посвятається формуванню новітніх теоретико-методологічних підходів до визначення суб'єктів конституційно-правових відносин і встановлення їх системи. Обґрунтовується юридична конструкція відповідних суб'єктів правовідносин, а також виявляються їх основні групи. Здійснюється загальна характеристика основних груп суб'єктів конституційних правовідносин в Україні та аргументуються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Ключевые слова: конституционные

правоотношения, субъект конституционно-правовых отношений, система субъектов конституционно-правовых отношений.

The article is devoted to the creation of new theoretical and methodological approaches to defining the subjects of constitutional legal relations and establishing the system of these subjects. Legal construction of relevant subjects of the legal relations is substantiated, their main groups are revealed. General description of the main groups of subjects of constitutional legal relations in Ukraine is provided. Proposals to improve current legislation are reasoned.

Keywords: constitutional legal relations, the subject of constitutional legal relations, system of the subjects of constitutional legal relations.

Розвиток конституційних процесів у XXI ст. засвідчує необхідність напрацювання нових і переосмислення традиційних теоретико-методологічних підходів щодо пізнання явищ конституційно-правового буття. Адже нині далеко не всі з установлених положень науки конституційного права проходять перевірку часом – сучасні державотворчі та правотворчі процеси зумовлюють багатоманітність конституційно-правових явищ, відносин, процесів і режимів, наповнюють їх новим змістом.

Одним із важливих об'єктів науки конституційного права були і залишаються відповідні галузеві правовідносини, їх склад і сутнісні властивості основних структурних елементів, насамперед суб'єктів цих правовідносин. Відповідні проблеми неодноразово досліджувалися вітчизняними правознавцями. Свідомо уникаючи детального аналізу точок зору щодо суб'єктів конституційних правовідносин і їх системи, який може бути пред-

метом самостійного дослідження, відзначимо, що погляди правознавців не завжди відображають всю багатоманітність цих суб'єктів. Іншою проблемою залишається безсистемне сприйняття правознавцями суб'єктів конституційних правовідносин – замість виявлення їх системи правознавці часто обмежуються їх неповним лінійним переліком.

Очевидно, що первинним елементом конституційно-правових відносин традиційно вважаються суб'єкти цієї галузі права. Вступаючи у конституційні правовідносини і реалізуючи свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки, суб'єкти конституційного права стають суб'єктами, тобто учасниками відповідних галузевих правовідносин.

Отже, суб'єкти конституційно-правових відносин – це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю, тобто правоздатністю і дієздатністю, що визначається нормами конституційного права.

Для позначення юридичних властивостей суб'єкта конституційно-правових відносин застосовується категорія «правовий статус суб'єкта конституційних правовідносин». Цей статус має свою внутрішню побудову, або ж «юридичну конструкцію». Теоретики права виділяють такі його структурні елементи: 1) правосуб'єктність; 2) систему прав, обов'язків і законних інтересів; 3) систему гарантій прав і обов'язків суб'єктів права; 4) їх юридичну відповідальність [5, с. 9]. Ці ж елементи загалом властиві й правовому статусу суб'єктів конституційних правовідносин.

Конституційна правоздатність виражається у системі конституційних прав і обов'язків учасників конституційно-правових відносин, а конституційна дієздатність полягає у їх потенційній спроможності реалізовувати ці права і обов'язки.

При цьому конституційна правосуб'єктність може як установлюватися, так і закріплюватися нормами конституційного права. Зокрема, за рядом колективних суб'єктів конституційних правовідносин (спільнот) правосуб'єктність визнається і в окремих випадках не потребує спеціального законодавчого закріплення. До прикладу, згідно зі ст. 11 Конституції України, держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, тобто Українська держава визнає основні природні права національних та етнічних спільнот.

Суб'єкти конституційних правовідносин, на відміну від учасників інших видів галузевих правовідносин, відрізняються своєю багатоманітністю. Водночас ці суб'єкти підлягають класифікації та систематизації.

До суб'єктів конституційно-правових відносин слід відносити такі їх найбільш поширені види: 1) спільноти (народ, нація, національні меншини, корінні народи тощо); 2) людина (громадянин, іноземець, особа без громадянства, житель); 3) держава, органи державної влади, їх посадові особи; 4) територіальні громади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; 5) спільнота Автономної Республіки Крим, Автономна Республіка Крим, органи Автономної Республіки Крим; 6) громадянське суспільство та його інститути (громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства, а також політичні партії); 7) підприємства, установи, організації, незалежно від фор-

ми їх власності; 8) міжнародні та іноземні органи і організації, які легітимно діють в Україні.

Учені обґрунтовують існування й інших, відмінних від наведених, груп суб'єктів конституційно-правових відносин. Так, В. Є. Чиркін виокремлює таку групу суб'єктів, як «публічно-правові територіальні утворення» – державу, суб'єкти федерації, територіальні автономії, муніципальні утворення, публічно-правові утворення корінних народів тощо [14, с. 56-59]. Але це твердження вимагає свого подальшого обґрунтування та адаптації до конституційних реалій України.

Пріоритетним суб'єктом системи конституційно-правових відносин є Український народ. Відповідно до ч. 1 Преамбули Конституції України, Український народ – громадяни України всіх національностей. Український народ, згідно зі ст. 5 Основного Закону є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, і саме Українському народу належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад України, яке не може бути узурпованим державою, її органами або посадовими особами. Народ України виступає первинним суб'єктом володарювання землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони.

Наступним важливим суб'єктом конституційно-правових відносин є фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства та біженці. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р., громадянин України – це особа, яка набула громадянство України в порядку, пе-

редбаченому законами України та міжнародними договорами України; іноземець – особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; особа без громадянства – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином [6].

Самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин є Українська держава. Відповідно до ст. 1 Основного Закону, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Суверенітет України, що виражає зміст правосуб'єктності Української держави, поширюється на всю її територію, а сама територія держави в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

Українська держава виступає гарантом, тобто бере на себе виключні конституційні обов'язки дбати про людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку (ч. 1 ст. 3 Конституції); утворює і забезпечує права і свободи людини та права відповідати перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3 Конституції); гарантує місцеве самоврядування в Україні (ст. 7 Конституції); забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (ч. 1 ст. 10 Конституції); сприяє вивченню мов міжнародного спілкування (ч. 3 ст. 10 Конституції); сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11 Конституції); забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції); охороняє землі, що є основним національним багатством (ч. 1 ст. 14 Конституції); гарантує свободу політичної ді-

яльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 4 ст. 15 Конституції) та ін.

Важливим суб'єктом конституційно-правових відносин є органи державної влади, які від імені держави здійснюють її державно-владні повноваження. Вони формуються безпосередньо народом (шляхом виборів) чи державою, мають чітко визначені в чинних нормативно-правових актах повноваження і власну внутрішню організаційну структуру.

Існують різні види органів державної влади, які можна класифікувати за різними критеріями. За способом формування виділяють виборні (Верховна Рада України, Президент України) та призначувані органи державної влади (Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, Генеральний прокурор України, Центральна виборча комісія, Національна рада по телебаченню і радіомовленню, місцеві державні адміністрації та ін.); за територією, на яку поширюється їх юрисдикція, виділяють загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Верховний Суд України та ін.) і місцеві (локальні) (місцеві державні адміністрації, місцеві суди та ін.) органи державної влади; за часом дії виділяють постійно діючі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України та ін.) і тимчасові (тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України тощо) органи державної влади; за складом виділяють колегіальні (Верховна Рада України, Конституційний Суд України) та одноособові (Президент України) органи державної влади; за характером повноважень виділяють державні органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України) та спеціальної (Міністерство юстиції України) компетенції; за видами державної влади поділяють на законодавчі (Верховна Рада України), виконавчі (Кабінет Міністрів

України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), місцеві державні адміністрації) та судові (Верховний Суд України) державні органи влади; за функціями та правовими формами діяльності виділяють правотворчі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), правозастосовні (Кабінет Міністрів України, міністерства і інші ЦОВВ, місцеві державні адміністрації), правоохоронні (Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України), контрольно-наглядові (Генеральна прокуратура України) державні органи. Існують і інші класифікації органів державної влади в Україні.

Ще одним суб'єктом конституційного права є територіальні громади та інші суб'єкти місцевого самоврядування, котрі представляють муніципальну публічну владу в Україні. Системоутворюючим суб'єктом місцевого самоврядування, без сумніву, є територіальні громади. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р., територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають адміністративний центр [9].

Особливим суб'єктом конституційних правовідносин є органи та посадові особи місцевого самоврядування. Так, ст. 7 Конституції визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно, або під відповідальність органів та посадових осіб

місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. До органів та посадових осіб місцевого самоврядування відносяться сільські, селищні, міські голови, а також місцеві ради – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні, Київська міська рада.

Важливим суб'єктом конституційних правовідносин і одним із визначальних центрів публічної влади в Україні є Автономна Республіка Крим, яка згідно зі ст. 134 Конституції України – невід'ємна складова України і в межах повноважень, визначених Основним Законом, вирішує питання, віднесені до її компетенції. Представницьким органом АР Крим є Верховна Рада АР Крим, а її Урядом – Рада міністрів АР Крим. Їх конституційна правосуб'єктність визначаються Конституцією та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Окрім того, до сьогодні залишається недооціненою роль Автономної Республіки Крим як пріоритетного суб'єкта конституційної правотворчої та правозастосовної діяльності. Так, Автономна Республіка Крим, в особі своїх уповноважених органів, насамперед Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, наділена правом нормативного регулювання питань, віднесених ст. 137 Конституції України до її відання. Важливою формою правотворчості Автономної Республіки Крим залишається й місцевий (республіканський) референдум, який згідно з п. 7 ч. 1 ст. 18 Конституції Автономної Республіки Крим проводиться з питань, віднесених до компетенції Автономії.

Таким чином, спільнота та органи влади Автономної Республіки Крим є суб'єктами конституційного правотворення. Це означає, що нині під конституційним правом України слід розуміти,

у першу чергу, систему відповідних галузевих норм права, які втілюють публічну владу та законні інтереси Українського народу, Української держави, територіальних громад і Автономної Республіки Крим.

На сьогодні особливого значення в системі суб'єктів конституційно-правових відносин набули громадянське суспільство та його інститути. Так, у ст. 5 Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. вноrmовується таке положення: «Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства», встановлюються такі засади формування відповідних інститутів: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, затвердження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень [7].

Громадянське суспільство слід розглядати як самоорганізовану і саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними

об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал і здійснюючи контроль за органами державної влади, служать підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави. Тобто громадянське суспільство не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія позначає передусім систему суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників.

На нормативному рівні інститути громадянського суспільства вперше були визначені в «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Відповідно до абзацу другого пункту 2 цього Порядку, до інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [8]. Таким чином, інститути громадянського суспільства перестали бути виключно філософською чи політологічною категорією, а були вноrmовані як система суб'єктів конституційно-правових відносин. Зазначене підтверджують і відповідні конституційно-правові дослідження [12].

Необхідно звернути увагу на стрімке утвердження в якості суб'єкта конституційно-правових відносин ЗМІ. Нині вони є важливими суб'єктами конституційних правовідносин у сфері утвердження та захисту прав і свобод людини, виборчого та референдного процесу, організації та діяльності органів державної вла-

ди і органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб тощо.

Слід погодитись із українськими правознавцями, що конституційно-правовий статус ЗМІ в Україні – це система нормативно-правових та інституційних елементів, які визначають поняття, принципи, конституційну правосуб'єктність та гарантії діяльності та поведінки ЗМІ щодо реалізації й гарантування конституційного права громадян України вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб [13, с. 178-179; 2, с. 27; 3, с. 114-115]. Але очевидно й те, що ЗМІ є важливим інститутом громадянського суспільства, який забезпечує транспарентний зв'язок останнього з державою та її органами.

Ще одним важливим інститутом громадянського суспільства є політичні партії. Хоча чинне законодавство визначає їх як зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах і інших політичних заходах [10], політичні партії за своїм функціональним призначенням в суспільстві, особливо після повернення до президентсько-парламентської форми державного правління, можуть вважатися інститутами громадянського суспільства.

Суб'єктами конституційно-правових відносин також є підприємства, установи, організації, незалежно від форм їх власності. Традиційно ці суб'єкти відносяться правознавцями тільки до учасників господарсько-правових відносин, але конституційне законодавство України визначає їх і як суб'єктів конституційних правовідносин. Наприклад, п. 6 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 груд-

ня 1997 р. передбачає можливість виникнення конституційно правових відносин між омбудсманом та вище названими суб'єктами [11].

Суб'єктами конституційно правових відносин є також міжнародні та іноземні органи і організації. Зокрема, важливий вплив на перебіг референдної кампанії в 2000 р. та конституційної реформи 2009 р. в Україні мав моніторинговий комітет ПАРЕ Європейської комісії «За демократію через право», більш відомий як «Венеціанська комісія». Зберігають свою актуальність і експертні оцінки Венеціанської комісії щодо проведення в Україні масштабних правових реформ в 2010-2011 рр.

Запропонована нами система суб'єктів конституційно-правових відносин не є вичерпною. Нині утверджуються й інші суб'єкти конституційних правовідносин, наприклад, лобісти і лобістські об'єднання [4] тощо. Разом з тим, саме вказані види суб'єктів дають найбільш загальне уявлення про складність і багатоаспектність конституційно-правових відносин.

Література

1. *Калабашкін І. М.* Щодо співвідношення категорій «громадянське суспільство» та «інститут громадянського суспільства» / І. Калабашкін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 96-102.
2. *Людвик І. В.* Засоби масової інформації в Україні як суб'єкти конституційно-правових відносин (до постановки проблеми) / І. Людвик // Держава та регіони. – 2007. – № 4. – С. 24-28.
3. *Людвик І. В.* Конституційно-правовий статус ЗМІ: поняття, структура та юридичні ознаки / І. Людвик // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 96-102.
4. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України: Монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
5. *Окунев І. С.* Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. Окунев. – К., 2010. – 20 с.
6. Про громадянство: Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
7. Про загальні засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 1452.
8. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – Ст. 2889.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 23. – Ст. 118.
11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
12. *Скрипнюк О. В.* Конституційні основи розвитку громадянського суспільства в Україні: досвід і перспективи / О. Скрипнюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 2. – С. 15-20
13. *Скрипнюк О. В.* Курс сучасного конституційного права України: академ. вид. / О. Скрипнюк. – Х.: Право, 2009. – 468 с.
14. *Чиркин В. Е.* Публично-правовое образование / В. Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 336 с.