

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЄЗДАТНОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ЯК СКЛАДОВОЇ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

МІРОШНИЧЕНКО Юрій Романович - доктор юридичних наук

*В статье рассмотрены проблемы реализации конституционно-политической дееспособности несовершеннолетних граждан Украины, как составляющей Украинского народа. Начиная с исследования разнообразия трактовки категории «народ» в тексте Конституции Украины и юридической науке в целом, автор подходит к определению места, которое занимают граждане Украины, не достигшие 18-ти летнего возраста, в составе народа Украины. Основное внимание уделено проблеме распространения пределов конституционно-политической дееспособности несовершеннолетних граждан Украины к пределам их конституционно-политической правоспособности. В процессе исследования автором предложена систематизация существующих подходов к решению этой проблемы. Рассмотрены преимущества и недостатки делегирующего, возрастного, меритократического подходов, перспективы их применения.*

**Ключові слова:** конституція, народ, політична дієздатність, неповнолітні громадяни України, делегування, віковий підхід, меритократичний підхід.

### Актуальність обраної теми

Категорія «народ», як одна зі змістових складових категорій «народовладдя» та «народний суверенітет», завжди перебуває в полі зору дослідників концепції народовладдя. В той же час сам термін «народ» взагалі і в аспекті реалізації конкретних владних повноважень зокрема залишається одним із найзагадковіших у науці конституційного права. Наявність різних трактувань даного терміну

породжує ряд наслідків, серед яких – нетотожність конституційно-політичної правоздатності та конституційно-політичної дієздатності громадян, зокрема, громадян, які не досягли 18-ти річного віку. Вирішенню цієї та деяких інших пов'язаних з нею правових колізій і присвячується дане дослідження.

### Мета дослідження

На основі аналізу конституційно-правової категорії «Український народ», визначити особливості співвідношення понять «політична правоздатність» і «політична дієздатність» щодо громадян України, які не досягли 18-ти річного віку. Дослідити існуючі пропозиції по оптимізації реалізації політичної дієздатності даної групи громадян.

### Основний зміст дослідження

Відповідь на питання «хто такий народ?», здавалося б, дуже проста. Так, у преамбулі до Конституції України зазначено, що «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей... приймає цю Конституцію – Основний Закон України» [1]. Тобто Український народ – це громадяни України всіх національностей. Проте, за твердженням науковців, категорія «народ» не має «однозначного загальновищого власного трактування» [2, с. 39].

Так, в українській юридичній енциклопедії під терміном «народ» розуміється «населення держави, що утворює єдину спільність незалежно від кількості національних спільнот, які в ній існують» [3, т. 4, с. 46]. Водночас, у

цьому ж джерелі під терміном «населення» розуміється «безперервно відновлювана у процесі відтворення сукупність людей на Землі в цілому або в її окремих регіонах, країнах», а «до населення конкретної держави належать її громадяни, а також іноземці, особи без громадянства (апатриди) та особи з подвійним або множинним громадянством (біпатриди), які постійно перебувають на території даної держави на законних підставах» [3, т. 4, с. 67].

Таким чином, під терміном «народ» в юридичній енциклопедії розуміються не лише громадяни цієї держави, а й інші особи, які постійно і на законних підставах перебувають на її території. Варто звернути увагу і на наявність інших підходів щодо виділення «суб'єктів народовладдя». Так, зокрема, П. П. Шляхтун до окремих суб'єктів народовладдя відносить:

- народ у цілому;
- частину народу, об'єднану за організаційною або територіальною ознакою;
- обраних народом представників;
- сформовані безпосередньо народом або його представниками органи [4, с. 277].

Водночас, така класифікація також не дає відповіді на питання: хто такий «народ», і чи всі особи, які визнані громадянами України відповідно до статті 3 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. № 2235-III [5], є суб'єктами народовладдя, чи лише їх частина – громадяни, які досягли повноліття? Крім того, автор не включає до суб'єктів народовладдя кожного окремого громадянина України, які, мабуть, є безпосередніми учасниками у питаннях здійснення народовладдя.

Відповідний підхід до визначення складу суб'єктів народовладдя може бути прийнятий за основу подальших наукових досліджень. Так, О.Ю. Тодика зазначає, що «категорія “народ” – ключова для категорій “народовладдя”, “народний суверенітет”, інших категорій і понять у системі відносин народовладдя... Народ як у міжнародному, так і внутрішньому праві розглядається як суб'єкт, що має право на самовизначення» [6, с. 104]. «На основі більшості понять (тільки в доктрині міжнародного права їх було висунуто понад 100), – зазначає О. Ю. Тодика, – можна стверджувати, що народ є історично сформованою

на відповідній території стійкою спільнотою людей, що відрізняються від інших спільнот єдиною мовою, відносно стабільними особливостями культури і психіки, а також загальною самосвідомістю своєї єдності і фіксованою самоназвою» [6, с. 99]. Проте, синонімом такого визначення терміна «народ» радше може бути категорія «нація».

Запропоноване О. Ю. Тодикою визначення може бути застосоване також до конституційної категорії «Український народ», яка зафіксована у преамбулі Основного Закону як суб'єкт реалізації права на самовизначення, що реалізується шляхом створення «власної» держави, тобто держави з «власною» назвою. Український народ, який реалізував своє право на створення власної незалежної держави, не складався і не міг складатися з громадян ще не створеної держави «Україна», адже «незалежність України та створення самостійної Української держави – УКРАЇНИ» була проголошена 24 серпня 1991 р. Верховною Радою Української РСР у складі народних депутатів – громадян Союзу РСР, – які представляли на той час усіх інших громадян Союзу РСР, які проживали на території Української РСР. І лише пізніше у частині 1 статті 9 Закону України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 р. № 1543-ХІІ [7] було зафіксовано, що «всі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України, є громадянами України». Крім того, згідно з частиною 3 цієї статті «порядок збереження, набуття і втрати громадянства України регламентується Законом про громадянство України», який було прийнято ще пізніше – 18 жовтня 1991 року.

Однак запропоноване О. Ю. Тодикою визначення не може бути застосоване до такої ж конституційної категорії «Український народ», яка названа також у преамбулі Конституції України як суб'єкт реалізації свого виключного права на прийняття основного установчого акта держави – Основного Закону. У цьому випадку «Український народ» – це «громадяни України всіх національностей». Очевидно, що «стійка спільнота людей... з єдиною мовою...» (фактично йдеться про одну національність) і «громадяни України всіх національностей» – це різні катего-

рії. Хоча в Конституції України і в одному, і в іншому випадку застосовується однаковий термін – «Український народ». Проте чи означає це, що Український народ як суб'єкт влади складається з усіх громадян України? На сьогодні відповідь повинна бути, мабуть, негативною, адже згідно із Законом України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. № 2235-III [5] громадянами України є і діти – особи віком до 18 років. Громадянство України не втрачають і особи, які визнані судом недієздатними. В той же час, згідно з частиною 1 статті 70 Конституції України, право голосу на виборах і референдумах (як одне з основних політичних (владних) прав кожного громадянина) мають лише «громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років», а згідно з частиною 2 цієї статті «не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними» [1].

Таким чином, зокрема, до Українського народу як суб'єкта влади можна застосувати визначення, сформульоване О. Ю. Тодикою: «Народ становлять громадяни, що проживають на території держави і за її межами та володіють повною політичною правосуб'єктністю, насамперед виборчими правами... громадяни, які мають відповідні права у сфері політико-правових відносин і є активними суб'єктами виборчого, референдумного та інших процесів у відносинах народовладдя» [6, с. 104]. Але, як було зазначено вище, не в усіх випадках «народ» можна визначити через формулювання «громадяни конкретної держави». Наприклад, народ як суб'єкт права на самовизначення, очевидно, не складається з громадян держави, яка тільки-но створюється у процесі реалізації народом відповідного права. Цікавим є і той факт, що в жодному міжнародному документі немає конкретизації і визначення категорії «народ» як суб'єкта права на самовизначення.

Отже, загальна кількість громадян України і кількість громадян, які мають право голосу (виборців), не збігаються. Це означає, що «Український народ» як сукупність всіх громадян України і «Український народ» як владний суб'єкт (суб'єкт народовладдя), знову ж таки, різні за обсягом (кількістю громадян).

Виходячи з наведеного, конституційно-правова категорія «Український народ» жи-

вається в Основному Законі України фактично в трьох різних значеннях:

- 1) як суб'єкт права на самовизначення;
- 2) як загальна кількість громадян України;
- 3) як загальна кількість виборців України.

Існування настільки різних тлумачень, тягне за собою постановку цілком логічних питань. Який саме «народ» є «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні»? Який саме «народ» є власником перерахованих у ст. 13 Конституції України об'єктів? Збереження генофонду якого саме «Українського народу» є обов'язком держави (стаття 16 Основного Закону)? Справою якого саме «всього Українського народу» є захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (частина 1 статті 17 Конституції)?

В цьому контексті особливо цікавим для наукового дослідження є питання щодо включення до категорії «народ» (як суб'єкт влади) громадян України, які не досягли 18 років. Адже цілком зрозуміло, що мати владу («конституційно-політична правоздатність») і мати здатність її реалізувати («конституційно-політична дієздатність») – це різні речі.

За загальним правилом правоздатність виникає з моменту народження фізичної особи і припиняється у момент її смерті. Вік, психічний і фізичний стан громадянина не впливають на його правоздатність. Правоздатність є рівною для всіх громадян незалежно від статі, національності, походження, майнового стану, місця проживання, віросповідання, належності до політичних партій чи громадських організацій тощо. Однак при дослідженні та вирішенні цього питання варто відокремлювати політику від права і, зокрема, конституційного права. Те, що дитина є суб'єктом конституційних прав і свобод (і як «людина», і як «громадянин»), не викликає жодного сумніву. Більшість конституційних прав і свобод належать, зокрема, й дитині. В той же час «особливістю» чомусь саме політичних прав є те, що вони можуть виникати лише з 18 років.

Враховуючи, що можливість надання всім громадянам (незалежно від віку) права голосу є серйозним сучасним викликом для багатьох наук (і не лише юридичних), з'явилися кілька підходів, які ми спробуємо систематизувати.

Перший з підходів можна назвати делегуючим. В його рамках розглядається питання, яке на сьогодні є предметом серйозних дискусій у деяких країнах Європи (зокрема, Німеччині, Угорщині, Латвії тощо) і вже не вперше ставиться на порядок денний політико-наукових дебатів: чи може бути дитина (як громадянин держави, якому не виповнилося 18 років) взагалі (потенційно) суб'єктом (носієм, «власником») права голосу, яке до досягнення нею повноліття (повної дієздатності) делегується її батькам (чи особам, які їх замінюють)? Прихильники як одного, так і протилежного поглядів висувають вагомі аргументи. Однак прихильники «позитивного» погляду говорять більше про «концептуальні» позиції, а прихильники «негативного» погляду акцентують свою увагу на технічних проблемах реалізації цього права [8, с. 30]. У випадку реалізації даного підходу батьки (чи особи, які їх замінюють), в процесі реалізації права голосу своїх дітей, матимуть можливість впливати на стан справ у країні значно більшою мірою, порівняно з громадянами, які не мають дітей. Це, в свою чергу, породжує як позитивні, так і негативні наслідки. Серед позитивних значиться той факт, що дитина нарешті стане суб'єктом конституційних політичних прав, таким чином набувши і як «людина», і як «громадянин» більшої кількості конституційних прав і свобод, відповідно буде усунуто одну з існуючих нині колізій. Крім того, з'явиться додатковий потужний стимул для дітонародження та/або всиновлення дітей, що є вкрай вагомим фактором в умовах існуючої в Україні демографічної кризи (вже одного такого аргументу для багатьох дослідників достатньо в якості обґрунтування доцільності реалізації цього підходу). Разом з тим, до негативних наслідків впровадження делегуючого підходу можна віднести як можливість тих чи інших зловживань з боку батьків (чи осіб, які їх замінюють), так і можливе сприйняття такого стану справ бездітними (з тих чи інших причин) громадянами, як дискримінації в розподілі політичних конституційних прав щодо них. Тому, делегуючий підхід перш за все потребує дослідження фахівцями, як в галузі права, так і політології, психології, публічних дебатів, а вже потім – відповідних законотворчих ініціатив.

Другий підхід можна назвати віковим. Його суть полягає в зниженні граничного віку, при досягненні якого громадянин набуває активного виборчого права. Так, свого часу, одна з міжнародних громадських організацій в Російській Федерації направила цілу Концепцію виборчого права дітей [9]. Окрім того, Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) закликала країни-члени розглянути можливість зниження віку, з якого дозволено участь у голосуванні на виборах, до 16 років. Водночас, підлітки дедалі більше залучаються до реалізації демократичних принципів, беручи участь у різних формах шкільного, студентського самоврядування, активно діючи у рамках молодіжних, часто – дитячо-юнацьких об'єднань, в тому числі й політичного спрямування. В той же час, такий крок можна розглядати як лише часткове вирішення питання реалізації політичних прав неповнолітніми громадянами, що є першим його недоліком. Виникає питання: хто саме і як може визначити доцільність обрання саме 16-ти річного віку новою віковою межею для надання активного виборчого права? Чому не 14-ти, чи 12-ти річного? Адже саме світоглядна, політична зрілість громадянина, що бере участь у голосуванні, гарантує дієвість системи демократичного вибору влади. В цьому контексті будь-яке зниження вікової межі може відкрити шлях для безлічі зловживань, маніпуляцій, брудних політтехнологій, що суттєво (виключно негативно) вплине на якісний склад представницьких органів влади, і як наслідок – на якість життя суспільства. Більше того, такий розвиток подій може дискредитувати демократію в цілому, адже як зазначав свого часу У. Черчіль, «найкращий аргумент проти демократії – п'ятихвилинна розмова з пересічним виборцем». Очевидно, що наявність 14-ти, чи навіть 12-тирічних «пересічних виборців» цю тезу точно не послабить.

Існує й третій підхід – його умовно можна назвати меритократичним. Прихильники цього шляху баланують на межі демократичної та меритократичної систем, пропонуючи підхід, за якого активне виборче право має надаватися громадянину не автоматично, з настанням певного віку, а за умови доведення ним своєї готовності до такої відповідальності. При цьому, теоретично, може мати місце

надання такого права і у віці 14-ти, 12-ти, чи навіть 8-ми років (об'єктивним обмеженням для допуску до випробування є лише наявність у дитини навичок читання, достатніх для проходження тесту), у випадку, якщо юний громадянин успішно склав випробування. Меритократичний підхід, таким чином, заперечує сакральну «непогрішність народу», натомість для нього характерним є міркування на кшталт «якщо кандидат має довести, що він гідний бути обраним, то і виборець має передовсім довести, що він гідний обирати». На думку апологетів даного підходу, разове проходження певного випробування (на кшталт ЗНО) в момент настання певного віку, або періодичне проходження такого випробування (кожні 4, 5 або й 10 років) дозволить перевірити зрілість, мудрість, освіченість громадянина, і відповідно, визначити його готовність до реалізації політичних прав. Таким чином, за умови впровадження в життя саме такого методу, кожен громадянин України матиме лише потенційні політичні права, набуваючи їх повною мірою після успішного проходження випробування. Зміст і методи оцінювання результатів таких випробувань є предметом окремої дискусії, а ідея його законодавчого впровадження може бути розцінена як така, що суперечить ряду статей чинної Конституції України.

Загалом, описані підходи до вирішення проблеми конституційно-політичної дієздатності громадян України, яким не виповнилося 18-ти років можна класифікувати за потенційним ступенем повноти вирішення означеної проблеми. Відповідно пропонуємо розрізняти підходи повного вирішення і підходи часткового вирішення. Підходом повного вирішення буде такий підхід, який дозволяє вичерпно, повною мірою вирішити проблему. Підходом часткового вирішення буде такий підхід, який дозволяє покращити стан справ, відносно існуючого рівня, однак, по своїй природі не може передбачати (в принципі) повного вирішення зазначеної проблеми.

Серед розглянутих підходів до підходів повного вирішення можна віднести делегуючий підхід. Надання активного виборчого права дитині з моменту народження, з подальшим делегуванням цього права батькам

(чи особам, які їх замінюють) дає вичерпну відповідь на питання поширення конституційно-політичної дієздатності на увесь віковий діапазон.

В свою чергу, меритократичний та віковий підходи можна віднести до підходів часткового вирішення проблеми конституційно-політичної дієздатності. Зазначені підходи передбачають наявність граничного віку громадянина, який дозволяє йому повною мірою користуватися політичними правами. Оскільки вказаний вік не може починатися з моменту народження, в разі застосування даних підходів можна говорити лише про часткове вирішення проблеми конституційно-політичної дієздатності громадян.

### Висновки

Неоднозначність трактування категорії «народ», як в Конституції України, так і в рамках численних наукових досліджень, породжує ряд наслідків, серед яких – невідповідність конституційно-політичної дієздатності громадян України їх конституційно-політичній правоздатності. Досліджуючи питання правоздатності громадян в межах науки конституційного права, можна відзначити наявність колізії між статтею 70 та статтею 21 і частиною першою статті 24 Конституції України, в яких зазначено, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» та що «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом». Очевидно, варто вести мову або про необхідність законодавчого розмежування термінів «право голосу» (правоздатність) і «право голосувати» (дієздатність), або ж про необхідність впровадження одного з описаних вище підходів до проблеми усунення існуючого протиріччя. При цьому вибір шляху вирішення даної проблеми не обов'язково означає обрання виключно одного з трьох зазначених підходів – делегуючого, вікового, меритократичного. Цілком можливе поєднання розглянутих підходів у тому чи іншому співвідношенні, а їх перелік не є вичерпним. Перелічені підходи можна класифікувати за ознакою повноти вирішення на такі групи як: а) підходи повного вирішення досліджуваної проблеми; б) підходи часткового вирішення досліджуваної проблеми. Делегуючий підхід, в такому контексті,

## АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто проблеми реалізації конституційно-політичної дієздатності неповнолітніх громадян України, як складової Українського народу. Починаючи з дослідження розмаїття трактування категорії «народ» в тексті Конституції України та юридичній науці загалом, автор підходить до визначення місця, яке посідають громадяни України, які не досягли 18-ти річного віку, у складі народу України. Основну увагу приділено проблемі поширення конституційно-політичної дієздатності неповнолітніх громадян України до меж їх конституційно-політичної правоздатності. В процесі дослідження автором запропоновано систематизацію існуючих підходів до вирішення цієї проблеми. Розглянуто переваги та недоліки делегуючого, вікового, меритократичного підходів, перспективи їх застосування.

відноситься до підходів повного вирішення, тоді як віковий та меритократичний підходи – до підходів часткового вирішення проблеми конституційно-політичної дієздатності неповнолітніх громадян. Крім зазначених у статті в питанні правоздатності громадян існує чимало інших (як концептуальних, так і суто технічних) моментів, які потребують подальших наукових досліджень.

## Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст.44; № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68; № 586-VII від 19.09.2013, ВВР, 2014, № 11, ст.142; № 742-VII від 21.02.2014, ВВР, 2014, № 11, ст.143} // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія / Л. М. Шипілов – Харків : ФІНН, 2009. – 215 с.
3. Юридична енциклопедія : У 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 1 : А–Г. – 669 с. ; Т. 2 : Д–Й. – 1999. – 741 с. ; Т. 3 : К–М. – 2001. – 792 с. ; Т. 4 : Н–П. – 2002. – 720 с. ; Т. 5 : П–С. –

## SUMMARY

The article deals with the problems of implementation of constitutional and political viability of juveniles of Ukraine as a part of the Ukrainian society. Starting with the diversity of interpretations of the research category of “society” in the text of the Constitution and legal science in general, author decides which place are occupied by the citizens of Ukraine, who have not reached yet the age of 18, as part of the Ukrainian society. Main attention is focused on the problem of dissemination of the constitutional and political abilities of Ukrainian juveniles to the limits of their constitutional and political legal capacity. During research, author proposes the systematization of the existing approaches to solve the mentioned problem. The advantages and disadvantages of delegating approach, approach of age, meritocratic approach and the prospects of their implementation also became the objects of consideration.

2003. – 733 с.; Т. 6: Т–Я. – 2004. – 768 с.

4. Шляхтун П. П. Конституційне право : словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.

5. Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.

6. Тодика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства : монографія / О. Ю. Тодика ; за ред. О. В. Петришина ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2007. – 480 с.

7. Закон України «Про правонаступництво» від 12 вересня 1991 року № 1543-XII [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%>.

8. Мірошниченко Ю. Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: монографія / за ред. О. Л. Копиленка / Ю. Р. Мірошниченко. – К., 2012. – 360 с.

9. Концепція виборчого права дітей [Електронний ресурс] // Глобальний союз гармонії [сайт]. – Режим доступу: [http://www.peacefromharmony.org/?cat=ru\\_c&key=153](http://www.peacefromharmony.org/?cat=ru_c&key=153)