

ПИТАННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

О. Скрипнюк, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, заслужений юрист України, керівник відділу міжнародних наукових зв'язків НАПрН України

Специфіка конституційно-правових відносин в Україні

Оскільки конституційно-правові відносини пов'язані переважно з дією чи поведінкою учасників конституційно-правових відносин або настанням змін у їх правовому статусі, то логічним буде передбачити, що основним елементом конституційно-правових відносин є суб'єкти конституційного права України. Специфіка суб'єктів конституційного права України полягає в тому, що на відміну від суб'єктів інших галузей права вони відрізняються своєю багатоманітністю. Якщо для більшості галузей приватного права основними суб'єктами є переважно фізичні та юридичні особи, то конституційному праву України властиве широке коло учасників відповідних правовідносин. До того ж суб'єкти конституційно-правових відносин перебувають як у субординаційних, так і в координаційних стосунках. Під суб'єктами конституційно-правових відносин ми розуміємо учасників конституційно-правових відносин, наділених відповідно до Конституції України та законів України суб'єктивними конституційними правами та юридичними обов'язками. Свого часу В. Мелашенко, відзначаючи нерівність суб'єктів конституційно-правових відносин, розрізняв такі суб'єкти, як: Український народ; громадяни України та іноземці; Українська держава; органи державної влади України; народні депутати та посадові й службові особи; політичні партії та громадські організації; територіальні громади, органи та інші суб'єкти місцевого самоврядування; адміністративно-територіальні одиниці, передбачені Конституцією та законами; державні, комунальні, приватні та інші підприємства, установи й організації, навчальні й інші заклади.

Цей погляд набув розвитку в дослідженнях інших вітчизняних правознавців. Зокрема, Ю. Тодика справедливо наполягав на необхідності й доцільності віднесення до суб'єктів конституційно-правових відносин судів, органів прокуратури, Національного банку України та деяких інших суб'єктів¹. Інші вітчизняні дослідники наразі відносять до суб'єктів конституційно-правових відносин: 1) соціальні спільноти (народ, нація, національні меншини, корінні народності, територіальні громади тощо); 2) державу, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, депутатів, службових та посадових осіб; 3) політичні партії, громадські організації та блоки (асоціації); 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства, жителів, біженців; 5) підприємства, установи, організації; 6) міжнародні органи і організації; 7) органи самоорганізації населення; 8) засоби масової інформації (ЗМІ). Хоча навіть це досить широке коло суб'єктів конституційно-правових відносин не є вичерпним, оскільки в умовах конституційно-правової реформи 2004–2010 років коло суб'єктів конституційно-правових відносин розширилося. Поряд із судами загальної юрисдикції, які нині стали активними учасниками конституційного процесу, виникли принципово нові для України суб'єкти конституційного права — парламентська коаліція і парламентська опозиція. У суто теоретичному плані парламентська коаліція може бути визначена як об'єднання партій або блоків, яке має більше депутатських місць у парламенті, ніж інші партії (блоки), але жодна з них не має більше половини від загальної кількості членів парламенту, що не дозволяє сформуванню однопартійний уряд. Виходячи з цього критерію, можна сформулювати і визначення парламентської опозиції².

Практично кожному окремо взятому суб'єкту конституційного права властиве своє коло суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які в своїй взаємодії утворюють конституційну правосуб'єктність. Свого часу відомий радянський теоретик права С. Алексєєв писав, що категорії «суб'єкт права» і «правосуб'єктність» за своїм основним значенням є тотожними, але таке твердження вимагає свого уточнення стосовно різних учасників конституційно-правових відносин³. Зокрема, права суб'єктів конституційно-правових відносин визначаються

¹ Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодика, В. С. Журавського. – К., 2002. – С. 26.

² Парламентский глоссарий / авт.-сост. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. – М., 2008. – С. 239–240.

³ Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання / О. В. Скрипнюк. – Х., 2009. – С. 91.

можливістю певної діяльності або поведінки, набуття, володіння, користування певними політичним та іншими цінностями. Такі права традиційно закріплюються в їх компетенції, встановленій Конституцією України та законами України. Наприклад, ст. 85 Конституції України визначає повноваження Верховної Ради України, ст. 106 — Президента України тощо. Обов'язки суб'єктів конституційно-правових відносин — це нормативно визначена міра належної діяльності або поведінки учасників конституційних правовідносин.

Безумовно, найважливішим учасником конституційно-правових відносин є Український народ. Відповідно до Преамбули Конституції України Український народ — це громадяни України всіх національностей. Згідно зі ст. 5 Основного Закону, Український народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Як і всі інші учасники конституційних правовідносин, народ України наділений конституційною правосуб'єктністю. Конституційна правоздатність народу України виражається у системі його конституційних прав і обов'язків, а конституційна дієздатність — у здатності реалізовувати ці конституційні права і обов'язки. При цьому конституційна правоздатність і дієздатність Українського народу є неподільною — існування конституційних прав і обов'язків народу України, на підставі закріплення в Конституції України принципу народного суверенітету, передбачає й достатність в Українського народу влади і волі до реалізації цих прав і обов'язків. Виходячи з цього, можна стверджувати, що правосуб'єктність Українського народу, а особливо його конституційна дієздатність, була повною мірою реалізована у 1991 р., коли після урочистого проголошення Акта незалежності України від 24 серпня 1991 р. та його утвердження на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Україна була визнана самостійним суб'єктом міжнародних правовідносин. Зміст конституційної правосуб'єктності Українського народу визначається його правами і обов'язками. Найбільш важливими для визначення галузевої специфіки конституційного права є політичні права Українського народу. Так, згідно зі ст. 5 Основного Закону, Український народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування і саме Українському народові належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад України, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Фактично саме це положення Конституції України лежить в основі всієї системи демократичного врядування в Україні, оскільки демократизм держав-

ного ладу — це передусім гарантії народного суверенітету і народовладдя. Свого часу про це писав Ф. Тарановський, який абсолютно справедливо зазначав, що лише конституційне закріплення за народом права реалізовувати установчу владу, а також права обирати до законодавчих органів влади своїх представників лежить в основі формування демократичного ладу¹. Заслугує на увагу позиція, відповідно до якої першою й неодмінною умовою постання правової і демократичної держави є визнання і гарантування народного суверенітету та народовладдя, яке може реалізовуватися завдяки існуючим у сучасній політико-правовій практиці формам безпосередньої демократії. При цьому слід мати на увазі, що такі поняття, як «народовладдя» і «державність» не є протилежними одне одному за змістом. Тут можна навести думку О. Тодика, яка зазначає: «Зв'язок між державністю і народовладдям проявляється в тому, що однією з основних функцій держави є забезпечення народовладдя. Ця функція реалізується через прийняття якісного законодавства, що регламентує здійснення форм безпосередньої та представницької демократії, створення організаційних та інших умов проведення виборів, референдумів тощо»².

Отже, за Конституцією України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Основного Закону). Більше того, Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 05.10.2005 р. (справа про здійснення влади народом) чітко визначає рішення народу, прийняті на виборах і референдумах, обов'язковими. Указане Рішення Конституційного Суду України закріплює за народом право на прийняття нової Конституції України на всеукраїнському референдумі. Таким чином, Конституція України закріплює насамперед політичні права народу України, тобто можливість легітимно здійснювати своє повновладдя. У політичній сфері Український народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади, має виключне право на утворення держави (право на самовизначення), право визначати і змінювати конституційний лад, визначати основи місцевого самоврядування, право легітимізувати діяльність будь-якої кількості політичних партій і громадських організацій, право на будь-яку форму безпосередньої демократії, за винятком обмежень, прямо визначених Конституцією України.

¹ Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права / Ф. В. Тарановский. – Юрьев, 1917. – С. 350–351.

² Тодика О. Ю. Категорія народовладдя в системі інших категорій конституційного права: співвідношення і взаємозв'язок / О. Ю. Тодика // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 41.

Окрім політичних прав, український народ має й виключні економічні права. Зокрема, народ України, згідно зі ст. 13 Основного Закону, виступає первинним суб'єктом владарювання 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. Український народ також має право на будь-яку економічну та соціальну системи, що вважає найбільш прийнятними для себе, свого існування і розвитку. При цьому український народ може визначати моделі такого розвитку безпосередньо на загальнодержавному референдумі. Наприклад, у більшості країн — учасниць ЄС напередодні вступу до цієї організації народ висловлювався на референдумах щодо перспектив перебування своєї держави у складі ЄС. Але при цьому слід пам'ятати, що референдуми з міжнародних питань у всіх демократичних країнах мають консультативний характер і є своєрідною «правовою консультацією» суб'єктів, уповноважених здійснювати зовнішньополітичні функції держави (глава держави, парламент) з народом стосовно вступу до тієї або іншої міжнародної організації чи виходу з неї. У духовній сфері український народ має право, зокрема, на державну мову, релігію, церкву, національну ідеологію, освіту, науку, на утворення загальнонаціональної та галузевих наукових академій (як правило, вони мають статус національних) тощо. Окрім прав, Конституція України закріплює за українським народом і певні конституційні обов'язки, які вказують міру обов'язкової правової поведінки та діяльності цього суб'єкта конституційно-правових відносин.

Наступним важливим колективним суб'єктом конституційного права є територіальна громада. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» 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. Ідеї демократії, конституціоналізму та утвердження місцевого самоврядування є спорідненими не тільки в історичному, а й у теоретичному плані. Свої аргументи на користь такої позиції висловлює і В. Скрипнюк¹. Тому важливими учасниками конституційних

¹ Скрипнюк В. М. Проблеми визначення та правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування і становлення демократичної державної влади / В. М. Скрипнюк // Правова держава : Щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2007. — Вип. 18. — С. 198–199.

правовідносин є органи та посадові особи місцевого самоврядування. Так, ст. 7 Конституції України визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. 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.

Особливим учасником конституційно-правових відносин є Українська держава. Відповідно до ст. 1 Конституції, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Конституція України також визначає завдання та цілі Української держави (ст. 3 Конституції України), її форму (статті 5 і 6 Конституції України), а також права та обов'язки у відносинах з іншими суб'єктами конституційно-правових відносин. 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 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 діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 4 ст. 15 Конституції) тощо.

Важливим суб'єктом конституційно-правових відносин є органи державної влади, які від імені держави здійснюють її державно-владні

повноваження. Окрім Верховної Ради України і Президента України Конституція та закони України визначають такі органи держави, як: 1) Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України); 2) Апарат Верховної Ради України (п. 35 ст. 85 Конституції України); 3) Рахункова палата (п. 16 ст. 85, стаття 98 Конституції України); 5) Рада національної безпеки і оборони (ч. 1 ст. 107 Конституції України); 6) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України); 7) Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 113 Конституції України; ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»); 8) місцеві державні адміністрації в областях і районах, містах Києві та Севастополі (ч. 1 ст. 118 Конституції України; ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»); 9) суди загальної юрисдикції (ч. 1 ст. 125 Конституції України); 10) Верховний Суд України (ч. 2 ст. 124 Конституції України); 11) Конституційний Суд України (ч. 1 ст. 147 Конституції України); 12) Вища рада юстиції (ст. 131 Конституції України); 13) Генеральна прокуратура України (п. 25 ст. 85; п. 11 ст. 106 Конституції України); 14) Центральна виборча комісія (п. 21 ст. 85 Конституції України); 15) Національний банк України (п. 18 ст. 85 Конституції України) та ін. Кожен орган, уповноважений згідно з чинним законодавством України реалізувати функції Української держави, наділений конституційною правосуб'єктністю та виступає активним учасником конституційно-правових відносин.

Самостійними суб'єктами конституційно-правових відносин є політичні партії, громадські організації та їх блоки, а також профспілки. Так, ст. 2 Закону України «Про політичні партії» визначає, що «політична партія — це зареєстроване згідно з 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 та інших політичних заходах». В умовах посилення ролі політичних партій у процесі реалізації публічної влади і державного управління ті з них, які нині представлені у Верховній Раді України і представницьких органах місцевого самоврядування, по суті, стали самостійними суб'єктами конституційно-правових відносин. У цьому контексті маємо згадати насамперед про парламентську коаліцію та парламентську опозицію в Україні.

Наступним суб'єктом конституційно-правових відносин є фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства та біженці. Конституційно-правовий статус фізичних осіб — учасників

конституційно-правових відносин різняться в частині політичних прав, визначених і гарантованих Конституцією України. Виключно громадяни України наділені політичними правами, які встановлюють статті 36, 37, 38, 39 Основного Закону. Тобто конституційна правосуб'єктність громадян України є найбільш повною. На сьогодні ні в кого не викликає сумніву конституційна правосуб'єктність засобів масової інформації як повноцінних учасників конституційно-правових відносин. Саме ЗМІ на сьогодні формують громадську позицію всіх суб'єктів конституційно-правових відносин, загострюють найбільш актуальні проблеми суспільного та державного будівництва.

Виникнення, зміна та припинення конституційно-правових відносин безпосередньо пов'язані з таким елементом їх юридичного складу, як об'єкти конституційного права¹. Ними виступають вищі соціальні цінності в суспільстві та державі, що набувають конституційного значення й отримують закріплення в Конституції та законах України. Об'єкти конституційно-правових відносин можна визначити як своєрідний онтологічний еквівалент цієї галузі права. Найбільш повно вчення про об'єкти конституційно-правових відносин в Україні обґрунтовано Ю. Тодикою, на думку якого об'єктами конституційно-правових відносин є: 1) суверенітет народу; 2) національний і державний суверенітет; 3) основи конституційного ладу України та його захист; 4) інтереси суспільства і держави; 5) людина, її права і свободи; 6) влада; 7) територія; 8) демократія, ідеологічна і політична багатоманітність; 9) право й законність; 10) мир і міжнародне співробітництво; 11) волевиявлення народу, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 12) розподілення компетенції між Україною і Автономною Республікою Крим; 13) власність; 14) дія органів місцевої влади і місцевого самоврядування; 15) формування і діяльність політичних партій, громадських об'єднань, масових політичних рухів, інших суб'єктів політичного процесу; 16) набуття і припинення громадянства, статус біженця. При цьому Ю. Тодика зазначав, що запропонований ним перелік об'єктів не є вичерпним і може бути продовженим залежно від специфіки цих відносин, положення їх суб'єктів і характеру зв'язків між ними². Такий підхід знайшов підтримку й у інших вітчизняних юристів. Зокрема, об'єкти конституційних право-

¹ Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академічне видання / О. В. Скрипнюк. – Х., 2009. – С. 91.

² Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: Отрасль права, наука, учебная дисциплина / Ю. Н. Тодыка. – Харьков, 1998. – С. 119–120.

відносин часто характеризують як вищі суспільно-політичні цінності, що набувають конституційного рангу й отримують закріплення в конституційних принципах, у загальнорегулятивних нормах, програмних положеннях тощо¹. Таке визначення дає уявлення про відповідний складовий елемент конституційно-правових відносин, хоча й потребує своєї деталізації. Так, об'єктами конституційно-правових відносин в Україні є духовні та матеріальні цінності (блага), які виражають соціальну цінність конституціоналізму в суспільстві та державі й закріплюються та охороняються Конституцією України.

Виникненню, зміні та припиненню конституційно-правових відносин передують певні обставини, які мають відповідні юридичні наслідки. Такі життєві обставини є юридичним фактом і виступають обов'язковим елементом складу конституційно-правових відносин. Юридичні факти у конституційно-правових відносинах тісно пов'язані з суб'єктами конституційного права України. В одних випадках виникнення або настання таких юридичних фактів є результатом діяльності чи поведінки учасників конституційного права, а в інших — наслідком впливу на їх конституційно-правовий статус тих обставин, що не пов'язані з діяльністю інших суб'єктів конституційного права. Юридичні факти у конституційному праві є передбаченими Конституцією та законами України діями чи подіями, настання яких має своїм результатом або наслідком виникнення, зміну та припинення конституційно-правових відносин. У цілому конституційним юридичним фактам властиві певні кваліфікуючі ознаки. По-перше, конституційний юридичний факт є різновидом суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються на основі конституційно-правових норм. По-друге, конституційні юридичні факти є обов'язковим, істотним елементом конституційно-правових відносин. Без конституційного юридичного факту конституційно-правові відносини не можуть ні виникнути, ні змінитися, ні припинитися. По-третє, за своїми сутністю і змістом конституційні юридичні факти можуть бути як цілеспрямованою вольовою діяльністю чи поведінкою суб'єктів конституційно-правових відносин, так і діями природних явищ, що відбуваються незалежно від волі відповідних суб'єктів. По-четверте, за впливом на конституційні правовідносини юридичні факти можуть виступати як причиною, так і наслідком, результатом цих правовідносин. По-п'яте, юридичні факти властиві конституційним правовідносинам на всіх їх

¹ Див.: Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : у 2 т. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – Т. 1. – С. 483.

стадіях — виникнення, зміни, припинення конституційно-правових відносин. До того ж той самий конституційний юридичний факт може бути обов'язковим елементом різних конституційно-правових відносин. Водночас, окремий вид конституційно-правових відносин може мати у своєму складі не одиничний конституційний юридичний факт, а цілу систему таких юридичних фактів.

Таким чином, підбиваючи підсумки дослідження галузевої специфіки конституційного права України, слід наголосити, що незважаючи на визнання за конституційним правом України статусу провідної галузі національного права, було б помилковим стверджувати про те, що всі без винятку суспільні відносини, які виникають і трансформуються в ході суспільного розвитку, є предметом конституційно-правового регулювання. У цьому сенсі Конституція України хоча і є основою систем національного законодавства, але вона не повинна характеризуватись як засіб прямого регулювання цілої групи суспільних відносин (наприклад, відносин соціально-економічного характеру, інформаційних, господарських, бюджетно-фінансових, управлінсько-адміністративних та ін.). Подібне «штучне» підвищення статусу конституційного права негативно впливає на галузь, оскільки в результаті ми отримуємо не піднесення конституційного права, а майже суцільну теоретико-методологічну дезорієнтацію щодо його галузевої специфіки. Тому для формування чіткого й обґрунтованого знання про галузеву специфіку конституційного права необхідно насамперед звертатися до визначення специфіки предмета та методу конституційного права, систем конституційного права, конституційно-правових відносин, суб'єктів та об'єктів конституційно-правових відносин і конституційного регулювання, інститутів конституційного права України. Лише на цьому шляху можна сформувати цілісне розуміння галузевої специфіки конституційного права, яке, у свою чергу, дозволяє адекватно відобразити теоретичні основи визначення джерел конституційного права України.