

УДК 323.2+342.413

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.22>**Артур Гільбурт,**

аспірант кафедри загальноправових дисциплін

Харківського національного університету внутрішніх справ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН ТА ЇХНІХ СПІЛЬНОТ У ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Людина здатна стати дієвим суб'єктом політичних відносин тільки у демократичному суспільстві, де не тільки проголошуються широкі політичні права і свободи, але й створюються реальні можливості для реалізації важливих соціально-політичних потреб людей. Це залежить від того, яка частина простору політичного й соціального життя належить самій людині та наскільки зрілим є політична система та всі її елементи. Істотну роль у забезпеченні «суб'єктності» людини у політичній системі відіграє право, передусім право конституційне, яке регулює найбільш суттєві, фундаментальні політичні відносини, формуючи нормативний каркас поведінки всіх суб'єктів таких відносин. Однак основи правового статусу особи в аспекті конституційно-правових засад політичної системи України досі залишаються поза межами уваги дослідників. У статті розкрито конституційно-правовий статус громадян та їхніх спільнот як елемент конституційно-правових засад політичної системи України, визначено сучасний стан і перспективи розвитку політичної правосуб'єктності громадян з точки зору їхніх реальних правових можливостей щодо участі в політичному житті суспільства. Конституційно-правовий статус громадян та їхніх спільнот розкрито через систему політичних прав і свобод, їх юридичних гарантій, а також політичних обов'язків. Досліджено систему індивідуальних і колективних політичних прав і свобод громадян України, акцентовано увагу на юридичних гарантіях їх реалізації. Пояснюється відсутність у Конституції України права на повстання, права на народну законодавчу ініціативу та права на відкликання депутатів. Обґрунтовано висновок, що Конституцією України створено нормативні підвалини для демократичної, плюралістичної (конкурентної) політичної системи, орієнтованої на забезпечення прав і свобод людини, що відкриває широкі можливості для розбудови інклюзивної демократії. Водночас відзначено, що нинішні конституційні засади політичної системи залишають досить широке «вікно можливостей» для її подальшого розвитку як у бік мажоритаризму (демократії більшості), так і в бік консенсусної демократії (консенсусної демократії).

Ключові слова: конституційні засади політичної системи, політична конституція, конституційний статус особи, політичні права особи.

Постановка проблеми. Конкретно-історичний носій багатоманітної активності, спрямованої на захист і використання влади для задоволення своїх соціальних потреб та інтересів, визнається політичним суб'єктом. Реальними суб'єктами політики можуть стати тільки ті учасники політичного життя, котрі здатні не тільки усвідомити й сформулювати свої цілі, але й реалізувати їх. Тривалий час суб'єктами політики, тобто носіями політичної діяльності, визнавалися органи державної влади, соціальні групи, класи, політичні партії, громадські організації тощо. Окрема ж людина в політичних процесах нерідко вважалася малозначущою одиницею, нездатною вплинути на їхній розвиток. Справді, роль звичайної людини, не причетної до прийняття політичних рішень, у практичній політиці не слід перебільшувати;

вона може змінюватися залежно від рівня розвитку демократії, типу держави, історичного періоду, часом доходячи до дуже малих величин. Але в будь-якому разі окрема людина не може бути повністю виключена зі сфери політичних відносин, оскільки вона є не тільки їх об'єктом, але й суб'єктом.

Про людину як суб'єкта політики дедалі частіше почали говорити з другої половини ХХ ст., особливо на хвилі популярності «людського виміру» міжнародної та внутрішньодержавної політики. За сучасних умов демократизації суспільного життя, що тісно переплітається з процесами глобалізації та інформатизації, роль людини в політичній системі суттєво зростає. При цьому варто ще раз зауважити, що дієвим суб'єктом політичних відносин людина здатна стати тільки в демократичному суспільстві, де не

тільки проголошуються широкі політичні права і свободи, але й створюються реальні можливості для реалізації важливих соціально-політичних потреб людей. Це залежить від того, яка частина простору політичного й соціального життя належить самій людині та наскільки зрілим є політична система та всі її елементи. Суттєву роль у забезпеченні «суб'єктності» людини у політичній системі відіграє право, передусім право конституційне, яке регулює найбільш суттєві, фундаментальні політичні відносини, формуючи нормативний каркас поведінки всіх суб'єктів таких відносин.

У правовій літературі чимало уваги приділено питанням нормативного закріплення та реалізації політичних прав громадян та їхніх спільнот, ролі права у формуванні демократичного режиму тощо. У вітчизняній юриспруденції дослідженню цих питань приділяли увагу Ю.Г. Барабаш, А.А. Єзеров, Т.М. Заворотченко, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, М.І. Мельник, А.А. Нечитайленко, А.Ю. Олійник, В.Ф. Опришко, В.Ф. Погорілко, І.М. Погрібний, А.О. Селіванов, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, М.І. Хавронюк, В.М. Шаповал та інші. Однак основи правового статусу особи в аспекті конституційно-правових засад політичної системи України досі залишаються поза межами уваги дослідників.

Мета статті полягає в тому, щоб розкрити конституційно-правовий статус громадян та їхніх спільнот як елемент конституційно-правових засад політичної системи України, визначити сучасний стан і перспективи розвитку політичної правосуб'єктності громадян з точки зору їхніх реальних правових можливостей щодо участі в політичному житті суспільства.

Виклад основного матеріалу. Конституція України у ч. 2 ст. 5 чітко визначила, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, тобто саме народ є первинним сувереном, а державний суверенітет є похідним від народного [1]. Однак за Преамбулою Основного Закону Український народ є спільнотою громадян України всіх національностей, а тому кожен громадянин України як повноправний член цієї політичної спільноти має право брати участь у реалізації народного суверенітету в тих формах, що передбачені Конституцією та законами України. У юридичній площині це втілюється в політичних правах і свободах. При цьому ч. 1 ст. 24 Основного Закону закріпила, що громадяни України мають рівні конституційні права і свободи у тому числі у політичній сфері.

Політичні права і свободи є непорушними, невід'ємними й невідчужуваними правами, котрі визначають правовий статус людини як громадянина, члена політичного спілкування й учасника політичних процесів, що відбуваються в державі; це гарантована нормами міжнародного й внутрішньодержавного права можливість особи індивідуально та/або колективно брати участь у здійсненні державної влади, у політичних процесах, у діяльності держави та всієї політичної системи суспільства [2, с. 243]. Вони ґрунтуються на політичній свободі та являють собою встановлені конституційно-правовими нормами можливості (правомочності) щодо активної участі певних осіб (як правило, громадян) в управлінні державним і суспільним життям, спрямовані на забезпечення впливу носіїв таких прав на діяльність суб'єктів політичної системи [3, с. 285].

До політичних прав і свобод людини і громадянина традиційно відносять право на участь в управлінні державними і суспільними справами, суб'єктивне виборче право (активне й пасивне), право на участь у референдумі, право на об'єднання (свободу асоціацій), право на участь у масових акціях (свободу мирних зборів), право на звернення (свободу петицій), а також право на рівний доступ до публічної (державної й муніципальної) служби [4, с. 80-81]. Окремі автори доповнюють цей перелік правами на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також на інформацію [5, с. 95-103; 6, с. 76]. На наш погляд, такий розширений підхід до переліку політичних прав і свобод є не досить обґрунтованим, оскільки всі «долучені» права виходять далеко за межі політичної системи і мають дещо інше цільове призначення: їхньою головною метою є не забезпечення участі у процесах публічного володарювання і навіть не вплив на органи публічної влади чи їхніх посадових осіб, а збереження, розвиток і самовираження людської особистості.

У Конституції України, як і в конституціях багатьох інших держав (Анголи 2010 р., Білорусі 1996 р., Бразилії 1988 р., Венесуели 1999 р., Вірменії 1995 р., Гамбії 1996 р., Казахстану 1995 р., КНР 1982 р., Молдови 1994 р., Португалії 1976 р., Росії 1993 р., Тунісу 2014 р., Туркменістану 1992 р. та ін.) розділ про основи правового статусу особи слідує одразу за розділом про засади конституційного ладу. Це розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». При цьому в загальному переліку конституційних прав і свобод політичні права і свободи (ст. 36-40) слідують за особистими (громадянськими) і передують економічним та соціальним.

Це не можна вважати свідченням «другорядності» чи «меншовартості» політичних прав і свобод порівняно з особистими (громадянськими), адже серед конституційних прав і свобод відсутня аксіологічна ієрархія; скоріше, це є даниною традиції та слідуванню тому підходу, що відображений у частині III Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. [7]. У переліку політичних прав і свобод, закріплених у Конституції України, у повній відповідності до традиційного підходу містяться: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36); право громадян України брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38); право на рівний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 38); право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 40). До цього переліку варто також додати право Українського народу на самовизначення, згадане у Преамбулі, а також право територіальних громад на місцеве самоврядування, передбачене ст. 140. Принагідно слід відзначити намагання вітчизняного конституцієдавця максимально відтворити увесь перелік політичних прав і свобод, передбачених Загальною декларацією прав людини [8], Міжнародним пактом про громадянські і політичні права [7], а також конституціями провідних зарубіжних держав, і навіть дещо розширити його.

Водночас заслуговує на увагу той факт, що деякі колективні політичні, тобто ті, що стосуються не окремих осіб, а певних груп чи колективів, не отримали закріплення в Конституції України. Передусім йдеться про право народу на повстання чи опір гнобленню, право на народну законодавчу ініціативу, право на відкликання депутатів представницьких органів.

У вітчизняній державознавчій літературі, особливо на тлі політичних подій 2013–2014 років, неодноразово висловлювалась думка про те, що відсутність у тексті Конституції 1996 р. статті про право народу на повстання є її недоліком [9; 10]. При цьому оминається увагою той факт, що згідно із Загальною декларацією прав людини на повстання тлумачиться як «останній засіб проти тиранії і гноблення» [8], а прийняття Конституції знаменує собою встановлення

конституційного ладу, а отже, відсутність у державі тиранії чи гноблення. Річ у тім, що повстання є правомірним тоді, коли у народу немає можливостей для реалізації свого невдоволення у конституційно-правових формах, а конституційний лад якраз і передбачає інституціоналізацію конституційного ладу, у тому числі створення правових процедур і механізмів вирішення тих спорів і конфліктів, що виникають у суспільстві, зокрема, й у процесі здійснення публічної влади. Тож закріплення права на повстання у тексті Конституції суперечило б самій суті названого права.

До речі, ст. 12 проекту Конституції України, опублікованого 26 жовтня 1993 р., передбачала право громадян «чинити опір і перепони будь-кому, хто здійснює спробу насильницької ліквідації української державності, конституційного ладу, встановленого цією Конституцією, порушення територіальної цілісності чи чинить дії, спрямовані на захоплення державної влади» [11]. Проте до остаточного тексту ця норма не увійшла. Розробники Конституції України чітко розуміли те, що закріплення права на повстання в тексті Основного Закону заклало б «міну тривалої дії» під конституційний лад, надаючи потужний юридичний інструмент для різного роду деструктивних і авторитарних угруповань для повалення демократичних інституцій під прикриттям високих гасел «спротиву тиранії».

Відсутність у Конституції України права на народну законодавчу ініціативу виглядає цілком закономірним. Натепер це право не є загально визнаним; воно передбачене конституціями Австрії (ст. 41), Італії (ст. 71), Швейцарії (ст. 139), окремих штатів США (Іллінойсу, Колорадо, Флориди та ін.). Натомість право на відкликання депутатів представницьких органів хоч і не отримало в Україні конституційного закріплення, але детально регламентоване в розділі V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [12].

Варто зауважити, що ст. 69 Конституції України проголошує, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Тож конституційний перелік форм безпосередньої демократії в Україні є відкритим, що дає змогу запроваджувати дедалі нові форми без внесення змін і доповнень до тексту Основного Закону. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», крім місцевих виборів і референдумів, передбачено такі локальні форми безпосередньої демократії, як загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13) [13].

За загальним правилом, участь іноземців та апатридів у політичному житті України не допускається, але окремі права, що належать до категорії політичних (адже будь-яка класифікація є умовною), за ними визнаються. Зокрема, йдеться про право на об'єднання у громадські організації, професійні спілки, релігійні організації, право на звернення неполітичного характеру, а також право на участь у неполітичних масових акціях.

Більше того, конституційний розвиток останніх десятиліть характеризується розширенням політичних можливостей для іноземців та осіб без громадянства. Зокрема, Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.) передбачає, що держава повинна забезпечити іноземцям, які проживають на законних підставах, на тих самих умовах, що і власним громадянам, «класичні права» – свободи слова та асоціацій, у тому числі право на створення дорадчих органів при органах місцевого самоврядування. Також передбачається можливість надавати право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування іноземцям, які на законних підставах проживають на території держави понад п'ять років [14]. Тож після ратифікації цієї конвенції Україна повинна буде внести відповідні зміни до свого конституційного законодавства, надавши більш широке коло політичних прав для іноземців на муніципальному рівні.

Конституції багатьох країн встановлюють, що права і свободи, у тому числі політичні, є безпосередньо діючими. Це означає, що норми конституцій про політичні права і свободи мають безпосередньо застосовуватись органами держави та іншими суб'єктами правовідносин без будь-яких додаткових циркулярів та інструкцій. Чинна Конституція України такої норми не містить, натомість у ч. 3 ст. 8 проголошує, що нормами прямої дії є норми Конституції, і гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України. Звідси випливає, що й основні права та свободи, закріплені нормами Конституції, є такими, що діють безпосередньо. Однак такий підхід, дуже демократичний і гуманістичний з філософсько-теоретичної точки зору, виявляються абсолютно неспроможними на практиці, бо конституційні норми потребують деталізації свого змісту через відповідні матеріальні норми, а також створення відповідних механізмів реалізації, а отже, цілої низки процесуальних норм. З урахуванням вимог п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції усі ці конкретизуючі-розвиваючі норми мають бути закрі-

плені в законах, що покладає на Верховну Раду України всю повноту відповідальності за розробку належного організаційно-правового механізму реалізації основних (у тому числі й політичних) прав і свобод громадян. На жаль, така законодавча база подекуди досі не створена. Так, якщо виборче законодавство України є досить деталізованим як у матеріальному, так і в процесуальному аспектах, то законодавство про референдуми та масові акції (збори, мітинги, вуличні походи, демонстрації) взагалі відсутнє.

Важливо, що Конституція України не обмежується декларуванням тих чи інших політичних прав і свобод, але й містить додаткові положення, спрямовані на створення відповідних юридичних гарантій для їх реалізації, зокрема на захист існуючої політичної системи. Передусім, йдеться про ст. 5 Конституції, де, з одного боку, встановлено, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами, а з іншого – що ніхто не може узурпувати державну владу. Крім того, згідно з ч. 4 ст. 15 держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Суттєвою гарантією демократичного ладу є заборона створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом (ч. 6 ст. 17), а також заборона розташування іноземних військових баз на території України (ч. 7 ст. 17). Нарешті, важливою в контексті гарантування політичних цінностей та ідеалів є заборона внесення змін до Конституції України, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ч. 1 ст. 157).

На відміну від широкого переліку політичних прав і свобод, перелік політичних обов'язків у чинній Конституції України є доволі вузьким. Деякі автори до цього переліку відносять обов'язок додержуватися конституції і законів, а також обов'язок захищати Батьківщину [15, с. 200]. На наш погляд, зі змісту Основного закону можна виокремити чотири основні політичні обов'язки: захищати Вітчизну, незалежність і територіальну цілісність України (ст. 65); шанувати державні символи України (ст. 65); неухильно додержуватися Конституції України та законів України (ст. 68), не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68). При цьому перші два обов'язки стосуються тільки громадян України, тоді як два останні – усіх осіб незалежно від громадянства.

Усі ці обов'язки перебувають у системному зв'язку з усією сукупністю основних прав і свобод людини і громадянина, однак насамперед – з політичними, утворюючи «політичне ядро» конституційно-правового статусу особи.

Висновки

Загалом, широкий перелік політичних прав і свобод громадян у поєднанні з принципами верховенства права, законності, політичного плюралізму та визнання міжнародно-правових стандартів надає змогу стверджувати, що Конституцією України створено нормативні підвалини для демократичної, плюралістичної (конкурентної) політичної системи, орієнтованої на забезпечення прав і свобод людини. Це відкриває широкі можливості для розбудови демократії участі або інклюзивної демократії (англ. Inclusive Democracy), що передбачає «скасування нерівномірного розподілу політичної та економічної влади та пов'язаних з нею товарно-майнових відносин, а також ієрархічних структур у побуті, за місцем роботи, навчання та у більш широкому соціальному просторі» [16, р. x]. З іншого боку, наявні конституційні засади політичної системи залишають досить широке «вікно можливостей» для її подальшого розвитку як у бік мажоритаризму (демократії більшості), так і в бік консенсусної демократії (консенсусної демократії). Визначення переваг і недоліків кожного з напрямів розвитку політичної системи України та ролі конституційного права у цьому розвитку є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Хозиева М.М. Политические права и свободы и их место в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина. *Научный альманах*. 2018. № 5-1(43). С. 238-244.
3. Езеров А. А. Понятие и содержание политических прав и свобод человека и гражданина. *Правове життя сучасної України*: матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу

(м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.). Одеса: Фенікс, 2013. Т. 1. С. 283-285.

4. Федоренко В.Л. Політичні права та свободи людини і громадянина в Україні: поняття, види, характеристика. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1(7). С. 80-87.

5. Заворотченко Т.М. Політичні права і свободи людини й громадянина в Україні: теоретичні основи і проблеми реалізації: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту, 2013. 424 с.

6. Гончарова І.А. Політичні права громадян та їх місце у правовому статусі громадянина України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 6-1. Том 1. С. 75-77.

7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

8. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

9. Погребняк С.П., Уварова Е.А. Сопротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека). *Право і громадянське суспільство*: електронне видання. 2013. № 2. URL: <http://lclaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-3-2013/item/102-soprotivlenie-ugneteniyu-vosstanie-revolyutsiya-teoretiko-pravovoj-analiz-v-svete-doktriny-pravcheloveka-pogrebnyak-s-p-uvarova-e-a>.

10. Волошина В.В., Діордіца І.В. Право на повстання. *Молодий вчений*. 2017. № 10 (50). С. 686-689. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/10/157.pdf>.

11. Проект Конституції України. *Голос України*. 1993. 26 жовтня.

12. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

14. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

15. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

16. Fotopoulos T. Towards An Inclusive Democracy: The Crisis of the Growth Economy and the Need For a New Liberatory Project. London, New York: Cassell, 1997. 402 p.

Human can become an active subject of political relations only in a democratic society, where not only broad political rights and freedoms are proclaimed, but also create real opportunities for realizing the important socio-political needs of people. It depends on which part of the space of political and social life belongs to the person himself and to what extent the political system and all its elements are mature. An essential role in ensuring the "subjectivity" of a person in the political system is played by the right, first of all, the constitutional right which regulates the most essential, fundamental political relations, forming the normative framework of the behavior of all subjects of such relations. However, the bases of the legal status of a person in the aspect of the constitutional and legal principles of the political system of Ukraine still remain outside the attention of researchers. The article reveals the constitutional and legal status of citizens and their communities as an element of the constitutional and legal principles of the political system of Ukraine, defines the current state and

prospects of development of political personality of citizens in terms of their real legal possibilities regarding participation in the political life of society. The constitutional and legal status of citizens and their communities is disclosed through the system of political rights and freedoms, their legal guarantees, as well as political responsibilities. The system of individual and collective political rights and freedoms of Ukrainian citizens is investigated, attention is focused on legal guarantees of their implementation. The absence of the right to an insurrection, the right to a people's legislative initiative and the right to recall deputies in the Constitution of Ukraine is explained. It is substantiated that the Constitution of Ukraine established normative foundations for a democratic, pluralistic (competitive) political system oriented to the protection of human rights and freedoms, which offers wide opportunities for the development of inclusive democracy. At the same time, it was noted that the existing constitutional principles of the political system leave a rather broad "window of opportunity" for its further development, both in the direction of majoritarianism (majority democracy) and in the direction of consociationalism (consensus democracy).

Key words: constitutional principles of the political system, political constitution, constitutional status of the person, political rights of the person.