

## **К. А. БАБЕНКО**

*Костянтин Анатолійович Бабенко, кандидат юридичних наук*

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОПЧНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВНИХ СФЕР КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Розвиток і вдосконалення системи національного конституційного права безпосередньо пов'язані з розв'язанням цілого ряду важливих проблем, які нині постали у сфері конституційного регулювання. Аналізуючи специфіку конституційного права як провідної галузі національного права України, не можна не відмітити того, що однією з його головних функцій є забезпечення конституційного регулювання найважливіших суспільних відносин, що формуються як у сфері життєдіяльності громадянського суспільства, так і у сфері організації та функціонування системи державної влади. Тому звернення до проблеми визначення основних сфер конституційного регулювання та його специфіки в сучасних умовах постає актуальним і важливим завданням для конституційного права як у суто теоретичній, так і в практичній площині.

Наразі одним із найрозробленіших науковцями напрямів дослідження проблематики конституційного регулювання є інституціональний. Він пов'язаний із фаховим аналізом специфіки та змісту конституційного регулювання тих чи інших інститутів, які відіграють важливу роль в розвитку держави і суспільства і мають особливу значущість для державного і суспільного ладу України. Зараз ми свідомо обмежуємося лише українською перспективою, оскільки чимало прикладів подібного інституціонального дослідження конституційного регулювання можна знайти у працях російських авторів, а також у роботах західних юристів. Так на сьогоднішній день ми маємо цілий ряд цікавих і ґрунтовних досліджень як окремих гілок державної влади, так і тих чи інших інститутів державної влади і конституційного права. Це праці таких авторів як: Р. Бедрій, Д. Белов, Л. Грицаєнко, М. Малишко, С. Серьогіна, В. Скомороха, М. Тесленко, А. Француз, В. Шаповал та інших. Попри цілий ряд незаперечних переваг інституціональний метод дослідження в конституційному праві має й певні проблеми. Насамперед вони пов'язані з тим, що надмірне акцентування уваги на інститутах державної влади і конституційного права часто унеможливує аналіз процесів взаємодії між різними органами державної влади, між різними владними гілками, між державою і суспільством в цілому. За цієї причини інституціональний метод, як правило, виступає лише одним з тих, які застосовуються в дослідженні процесів конституційно-правового регулювання.

Не менш широко застосованим та таким, що має незаперечний практичний ефект, є аналіз сфер конституційно регулювання. Ці сфери виділяються на основі типологічних подібностей між відносинами, які є предметом конституційного регулювання. В цьому сенсі все суспільство розглядається як складна мережа взаємопов'язаних суспільних відносин, а

самі суспільні відносини - як «реальна і єдина форма людського суспільства»<sup>1</sup>. Як правило, йдеться про конституційне регулювання економічних відносин, соціальних, культурно-національних, інформаційних, екологічних і міжнародних.

У якості своєрідної альтернативи цій методології можна виділити підхід, в якому основна увага концентрується навколо аналізу конкретних суб'єктів конституційно-правових відносин, якими є держава, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, окремі елементи громадянського суспільства. Ці роботи становлять особливий інтерес з огляду на те, що вони серйозно допомагають сформувати цілісну картину функціонування механізмів реалізації політико-правових відносин у державі і суспільстві. Серед зазначених конституційно-правових досліджень варто спеціально виділити ті роботи вітчизняних авторів, в яких аналізується вплив Конституції України, а також внесені до неї конституційні зміни (мається на увазі конституційна реформа 2004 року) на ті чи інші групи суспільних відносин. Чи не найбільший інтерес у цьому плані становить робота П. Євграфова «Конституція України: коментар змін (2004 -2007). Теоретичні практичні аспекти» (2007), в якій безпосередньо аналізуються конституційні зміни з позиції трансформації загальної моделі конституційного регулювання в першу чергу політико-правових відносин. Ще одним важливим дослідженням, яке дозволило ґрунтовно описати конституційно-правовий вимір державно-політичних реформ в Україні стала цікава праця А. Єзерова. Її автор не просто аналізує ті чи інші формально-правові зміни в системі державної влади, але й обґрунтовує методологічну доцільність застосування такого науково-теоретичного конструкту як «конституційний конфлікт», який визначається наступним чином: «конституційний конфлікт - це вид юридичного конфлікту, що являє собою протистояння у політико-правовій взаємодії суб'єктів конституційних відносин, яке відображається в інституційно нормативованих взаємопов'язаних діях цих суб'єктів щодо визнання, задоволення, захисту своїх інтересів, потреб, цілей, що являють собою цінність з точки зору їх соціальної значущості»<sup>2</sup>. Цей теоретичний конструкт дозволив чітко й системно описати як форму, так і зміст тих процесів, які нині відбуваються в конституційному полі України.

Відносно самостійну групу джерел висвітлення проблематики конституційного регулювання становлять праці, що присвячені загальному аналізу феномену конституціоналізму та теоретичному дослідженню конституції. Це, насамперед, роботи Ю. То-дики, в яких надається системний аналіз впливу Конституції України на розвиток всієї гами суспільних відносин, включаючи й політико-правові відносини: «Конституція України - Основний Закон держави і суспільства», «Конституція України: проблеми теорії і практики», «Тлумачення конституції і законів України: теорія і практика». Також необхідно назвати фундаментальні розробки В Шаповала, своєрідною квінтесенцією яких стало видання монографії «Сучасний конституціоналізм» (2005).

Таким чином, в українській та зарубіжній науці конституційного права зібрано доволі багатий матеріал, який дозволяє сформувати цілісне уявлення про ступінь і глибину розробки як загальних, так і спеціальних проблем конституційного регулювання. Більше того, не можна не відмітити й того, що останнім часом дедалі частіше лунає теза про необхідність виділення відносно самостійної галузі юридичної науки, якою є теорія конституції. Це пов'язано, в першу чергу, з іменами В. Чиркіна, М. Баглая, Т. Хабрієвої, О. Кутафіна, Б. Габричидзе, Є. Ковешнікова, А. Зінов'єва, В. Лафітського, І. Конюхової, Ю. Дмитрієва та інших. Серед вітчизняних юристів цю позицію аргументували Л. Юзьков, Ф. Бурчак, Ю. Тодика та В. Погорілко. Зрозуміло, що погоджуючись з появою такого відносно самостійного напрямку юридичних досліджень як теорія конституції, ми маємо підтвердити граничну важливість аналізу сфер конституційного регулювання.

В сучасних дослідженнях з конституційного права прийнято виділяти дві основні сфери конституційного регулювання, якими є, з одного боку, забезпечення та охорона прав і свобод людини і громадянина, а з іншого боку - відносини всередині державної влади, чи «владовідносини». Погоджуючись в цілому з цим визначенням сфер конституційного регулювання, слід звернути увагу на те, що обидві зазначені сфери дещо трансформуються в сучасних умовах, коли ми маємо справу з розвитком нової системи взаємодії між державою, суспільством і людиною.

Зокрема, досліджуючи процес забезпечення прав людини не можна екстраполювати на сучасність застарілу модель, коли людина розглядається виключно як об'єкт владного впливу держави, яка у випадку свого правового і демократичного характеру гарантує й забезпечує ті чи інші права людини щодо її індивідуальної свободи, забезпечення гідного життєвого рівня, права на справедливе та неупереджене правосуддя тощо. Наразі ця модель є не тільки методологічно хибною, але й принципово неможливою для наукового застосування в умовах переорієнтації системи регулювання суспільних відносин на «людиноцентричні детермінанти» (це поняття застосовує та обґрунтовує В. Ладиченко<sup>3</sup>). Внаслідок чого змінюється й сприйняття того, чим є конституція, і якими є її основні цілі. Як справедливо зазначає М. Тесленко, конституція повинна забезпечити людині свободу, справедливість, необхідні умови для життя і існування особистості<sup>4</sup>. Тому людина як носій цілого ряду прав, свобод та обов'язків не є простим об'єктом впливу, оскільки зазначені права і свободи визначають сам процес конституційного регулювання, а є його основною метою та тим смислом, який дозволяє наповнити цей процес чітким і зрозумілим змістом.

Отже, визначаючи одним із предметів конституційного регулювання права і свободи людини і громадянина, необхідно пам'ятати, що в реальності сучасна людина як член громадянського суспільства є учасником не тільки соціально-економічних, але й політичних відносин. Тобто в системі прав людини одне з провідних місць займають саме політичні права, які стосуються можливості людини брати участь у формуванні та реалізації політичної влади. У визначенні П. Рабіновича, політичні права - це «можливості людини брати участь у державному і громадському житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, а також громадських об'єднань політичного спрямування»<sup>5</sup>. Для В. Погорілка, В. Головченка та М. Сірого політичні права - це специфічна група прав людини, які опосередковують відносини особи і держави як політичної організації суспільства, особи і органів державної влади та місцевого самоврядування, особи і народу, суспільства в цілому як носія і джерела влади, особи і політичних партій та інших інститутів держави і суспільства<sup>6</sup>. Сенс цієї групи прав людини полягає в тому, що вони пов'язані з практичною реалізацією участі громадян у процесі державного управління, а також їх вільний вираз власної політичної позиції<sup>7</sup>.

Іншими словами, конституційне регулювання відносин, що пов'язані з охороною прав людини несе в собі надзвичайно важливий політичний елемент, оскільки вони включають в себе відносини щодо артикуляції та вираження політичних поглядів та переконань громадян, а також стосовно їх політичної участі. Маються на увазі насамперед такі дві групи політичних прав як: право участі в політичному житті суспільства та право участі у здійсненні державної влади<sup>8</sup>. Останнє положення є особливо важливим з огляду на те, що регулювання відносин політичної участі на рівні гарантування та охорони базових політичних прав людини і громадянина наразі розглядається як одна з невід'ємних ознак демократичної держави. При цьому сама політична участь характеризується як «дії громадян, через які вони намагаються впливати на процес врядування та на політику в цілому»<sup>9</sup>. Тобто свідомою участю у політичному житті та в процесі реалізації політичної влади властивістю демократії та умовою побудови системи демократичної політичної влади<sup>10</sup>. Нагадаємо, що для одного з провідних сучасних теоретиків демократ Р. Даля ефективна політична участь є однією з умов демократії<sup>11</sup>. В цьому ж сенсі про політичну участь висловлюється С. Верба, який зазначає, що однією з умов її реалізації, а отже й практичного втілення демократичної системи врядування, є чітке нормативне регулювання і гарантування ряду базисних прав громадян, серед яких на перше місце виходять право вибору, право участі в державному управлінні, право на політичні об'єднання<sup>12</sup>.

Таким чином, говорячи про охорону прав людини як одну з основних сфер конституційного регулювання суспільних відносин, слід пам'ятати, що цей процес має свою політичну складову, оскільки серед тих прав, які охороняються конституцією є й політичні права. В системі конституційного права України до цієї групи, як доводить О. Фрицький, відносяться: право на свободу об'єднання у політичні та громадські об'єднання (ст.36 Конституції України); право на утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій (ст.37); право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському референдумі обирати і бути обраними до органів державної

влади та органів місцевого самоврядування (ст.38); право збиратися мирно, проводити збори, мітинги (ст.39)<sup>13</sup>. Ці права визначають конституційно-правовий політичний статус людини і громадянина і є основою для її політичної участі.

Іншою фундаментальною сферою конституційного регулювання є так звані «владовідносини» (на нашу думку, цей термін є доволі вдалим за умови своєї правильної інтерпретації), слід чітко усвідомлювати, що саме мається на увазі під цим поняттям. Очевидно, що владовідносини виникають у процесі державного управління та адміністративної діяльності органів державної влади, коли вони взаємодіють між собою, а також здійснюють передбачені законом повноваження в частині регулювання тих чи інших суспільних відносин. Тобто до групи владовідносин, які регулюються конституційним правом, відносяться не тільки ті, які мають своєю безпосередньою метою реалізацію державно-політичної влади, але й ті, в яких органи державної влади взаємодіють між собою. Хоча, в даному контексті варто зауважити, що вживаючи такі два поняття як владовідносини та державне управління, не слід ототожнювати їх зміст, оскільки державне управління (особливо в тому випадку, якщо ми характеризуємо це поняття як «самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів і їх посадових осіб щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом»<sup>14</sup>) є вужчим за змістом і описує лише один із проявів реалізації владовідносин. Тому відносини державного управління регулюються не лише конституційним, але й адміністративним правом, яке, за словами І. Голосніченка, регулює відносини у сфері здійснення державної виконавчої влади та захисту прав людини і громадянина<sup>15</sup>. Однак чи вичерпується сфера владовідносин виключно державним управлінням та відносинами, які виникають в процесі взаємодії органів державної влади (може йтися як про органи, що належать до однієї й тієї ж гілки державної влади, так і про органи різних владних гілок) між собою?

На нашу думку, відповідь повинна бути негативною. Адже стаття 5 Конституції України чітко встановлює: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Тому було б явно нелогічним припускати, що, виступаючи джерелом влади і носієм суверенітету, народ та окремі громадяни і їх групи не є суб'єктами владовідносин. В результаті чого, досліджуючи владовідносини як один з основних предметів регулювання конституційного права, доцільно пам'ятати про те, що їх суб'єктом виступають не лише органи державної влади, але й громадяни України та народ в цілому. На підтвердження цієї тези можна навести такий інститут сучасного конституційного права як народовладдя. Наразі ми цілком солідаризуємося з думкою О. Тодики, яка аргументовано доводить, що народовладдя як предмет конституційного регулювання має пряме відношення до всієї політичної сфери, адже воно безпосередньо пов'язане з характером політичного режиму, реалізацією громадянами політичних прав, формою правління тощо<sup>16</sup>.

Свого часу на необхідність правового вивчення інститутів реалізації політичної влади народом вказував і Ф. Тарановський, який зазначав, що установча влада народу реалізується не один раз у момент визначення певного образу правління, а постійно в процесі реалізації громадянами своїх політичних прав, що визначені й гарантовані конституцією. Практично цю ж саму ідею щодо постійності впливу народу на організацію і функціонування політичної влади висловлював Є. Спекторський. Більше того, на думку цього дослідника, народовладдя - це не лише абстрактний принцип організації влади в суспільстві, але й система конкретних політичних і правових інститутів, які дозволяють народу реалізовувати належну йому владу. Не менш цікаві аргументи ми знаходимо в працях М. Рейснера. Для нього народ є не просто джерелом влади, а самою цією владою, не тільки об'єктом впливу державної влади, але й самою цією владою, що набуває політичної форми. Серед сучасних авторів також можна вказати на цілий ряд фахівців, які займалися аналізом цієї проблеми. Зокрема не згадати фундаментальне дослідження «Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики» (2001), підготовлене фахівцями Інституту держави і

права ім. В. М. Корецького НАН України. Також було б цікаво навести думку В. Погорілка, який писав, що новий етап розвитку українського конституціоналізму безпосередньо пов'язаний не просто з проголошенням народу єдиним джерелом влади, а саме зі створенням такої системи організації державної влади і політичної системи в цілому, коли це положення реалізується на практиці<sup>17</sup>.

Фактично навіть виходячи з доктринальних визначень народовладдя можна аргументовано висновувати, що як народ в цілому, так і окремі громадяни стають суб'єктами тих владовідносин, які є предметом конституційного права і конституційного регулювання. Скажімо, А. Мучник характеризує народовладдя як засноване на природному праві повновладдя народу, яке виражається в його повноваженні приймати, змінювати і відмінити свою конституцію, встановлювати і скасовувати свою державу, обирати й заступати її посадових осіб, а також вільно здійснювати і захищати свої природні права і свободи в інтересах суспільного добробуту<sup>18</sup>. Відповідно до дефініції В. Погорілка, народовладдя - це належність усієї суспільної влади, в тому числі державної, народові, вільне здійснення народом цієї влади відповідно до його суверенної волі в інтересах як всього суспільства, так і кожної людини<sup>19</sup>. Тобто, досліджуючи владовідносини, не можна штучно звужувати їх сферу виключно до поля взаємодії окремих органів державної влади між собою. Це означав, що як предмет конституційного права, владовідносини включають в себе й цілий ряд інших суспільних відносин, в яких головним суб'єктом виступає народ і суспільство. Причому подібна участь народу повинна тлумачитись не просто як одна з гіпотетичних можливостей - брати чи не брати участь у зазначених владовідносинах, а як неодмінна ознака демократизму політичної влади, демократизму держави і демократизму суспільства. В цьому плані можна лише частково погодитись з О. Скрипнюком, який розглядає участь народу в реалізації політичної влади як один із факторів функціонування демократичної системи державного управління. Адже, як нам видається, в реальності цей фактор визначає параметри не лише системи державного управління, але й властивості та сутнісні ознаки державної влади та суспільства в цілому. До того ж, якщо йдеться про політичні відносини щодо отримання, утримання та реалізації політичної влади, то тут, крім народу й суспільства в цілому, слід додати ще й об'єднання громадян (насамперед політичні партії), які також є активними учасниками об'єктивно існуючих владовідносин.

Таким чином, підбиваючи підсумки проведеного дослідження проблем конституційного регулювання прав людини і громадянина та «владовідносин», можемо сформулювати наступні положення. По-перше, не зважаючи на існування декількох теоретико-методологічних підходів до дослідження феномена конституційного регулювання, одним з найбільш розповсюджених та плідних у науковому плані, є той, в основу якого кладеться характеристика основних сфер конституційного регулювання. Завдяки цьому, через визначення специфіки сфер регулятивного впливу конституції стає можливим виокремити конституційне регулювання як відносно самостійний тип з-поміж інших видів правового регулювання, кожен з яких реалізує важливі соціально значущі завдання. По-друге, усталений в науці конституційного права спосіб визначення двох основних сфер конституційного регулювання потребує в сучасних умовах певні уточнення та корекції. Справа в тому, що сам процес конституційного регулювання знаходиться у тісному зв'язку з домінуючим типом суспільних відносин, який формується в системі «держави - суспільство - людина». За цієї причини в умовах демократичної правової держави, яка активно взаємодіє з громадянським суспільством, трансформується і специфіка конституційного регулювання насамперед у сфері забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина. По-третє, конституційне регулювання владовідносин несе в собі значний потенціал не лише з погляду визначення структури організації і функціонування системи органів державної влади в Україні, але й з погляду формування основ взаємодії між державою і громадянським суспільством. У цьому плані сучасна наука конституційного права тлумачить владовідносини не стільки як відносини, суб'єктами яких виступають виключно уповноважені органи державної влади і місцевого самоврядування, скільки як специфічні відносини, що виникають і розвиваються в публічному просторі взаємодії держави і

суспільства і є пов'язаними з організацією та реалізацією публічної влади.

Не викликає сумніву, що подальші дослідження зазначеної проблематики дозволять не лише більш змістовно обґрунтувати специфіку конституційного регулювання, але й матимуть важливий практичний ефект у частині планування і реалізації змін у сфері конституційного регулювання з метою утвердження України як демократичної і правової держави, а також створення сприятливих умов для розвитку інститутів громадянського суспільства.

<sup>1</sup> Коржанський М., Коржанська О. Цінність суспільних відносин // Право України. - 2006. - №12.-С 21.

<sup>2</sup> Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. - О.: Юридична література, 2008.-С 72.

<sup>3</sup> Ладиченко В. В. Гуманістичні основи організації державної влади. - К.: КНТЕУ, 2007. - С 122.

<sup>4</sup> Тесленко М. «Непорушність» конституції як основна гарантія її правової охорони // Право України. - 2006. - № П.-С 11.

<sup>5</sup> Рабінович П. М. Основні права людини: поняття, класифікації, тенденції // Український часопис прав людини. - 1995. -№ 1. - С. 19.

<sup>6</sup> Погорілко В. Ф., Головченко В. В., Сірий М. І. Права та свободи людини і громадянина в Україні.- К.: ІнЮре, 1997. - С 24.

<sup>7</sup> Пушкіна О. В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекта забезпечення. - К.: Логос, 2006. - С. 133.

<sup>8</sup> Гуренко М. Н. Основы конституционного права. - К.: «Логос», 2000. - С. 117-118.

<sup>9</sup> Milbrath L. W. Political participation. How and why do people get involved in politics? - Lanham: University Press of America, 1977. - P. 2-3.

<sup>10</sup> Гончаров Д. В. Теория политического участия. - М.: Юристъ, 1997. - С. 8-9.

<sup>11</sup> Даль Р. Демократия и ее критики. - М.: РОССПЭН, 2003. - С. 163.

<sup>12</sup> Verba S. Participation and political equality. -Chicago: The University of Chicago Press. 1987.-P. 46.

<sup>13</sup> Фрицький О. Ф. Конституційне право України. - К.: Юрінком Інтер, 2002. - С. 169.

<sup>14</sup> Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. - Х.: Право, 2001. - С. 261.

<sup>15</sup> Голосніченко І. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства // Право України. - 1998. - № 11. - С. 22.

<sup>16</sup> Тодика О. Ю. Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2005. - № 4 (42). - С. 6.

<sup>17</sup> Погорілко В. Ф. Теоретичні проблеми сучасного українського конституціоналізму // Вісник прокуратура - 2000. - № 2. - С. 61-62.

<sup>18</sup> Мучник А. Г. Комментарий к Конституции Украины. - К.: Парламентское изд-во, 2000. - Кн. 1. -

<sup>19</sup> Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. - К.: Наукова думка, 2002. - С. 286.

Отримано 18.03.2009

## Резюме

Автор статті обирається к исследованию основных теоретико-методологических подходов анализа и систематизации сфер конституционного регулирования, которые обоснованы в современной науке конституционного права. Особое внимание уделено проблеме изменения основных целей и приоритетов конституционного регулирования в контексты становления Украины как демократического и правового государства.

## Summary

The author of investigates the basic theoretical and methodological approaches in the analysis and classifying of spheres of the constitutional regulation, which are used in a contemporary science of the constitutional law. The special attention is given to a problem of transformation of the basic purposes and priorities of the constitutional regulation in the contexts of Ukraine's development as a democratic state and the state of law.



