

УДК 342

С.А. Цюга**ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ – ОСНОВАНИЕ
КЛАССИФИКАЦИИ СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Статья посвящена рассмотрению субъектов конституционно-правовых отношений и их классификации. В дополнение к имеющимся точкам зрения в статье приводится классификация субъектов конституционно-правовых отношений в зависимости от наличия у них властных полномочий. На основании критического анализа существующих подходов в статье делается вывод о том, что указанный критерий классификации отражает специфику субъектов конституционно-правовых отношений. Ранее в науке о конституционном праве такая классификация не проводилась.

Введение

В отличие от сферы частного права, где классификация субъектов правоотношений ограничивается их делением на физические и юридические лица, в конституционном праве, относящемся к числу отраслей публичного права, классификация субъектов конституционно-правовых отношений иная. Однако по данному вопросу позиции ученых-конституционалистов различны. Ими выделяются различные основания классификации, однако редко кто из них объясняет целесообразность выбранного критерия.

Цель данной статьи – проанализировать имеющиеся теоретические взгляды ученых о классификации субъектов конституционно-правовых отношений, провести их классификацию, выделив свойственные им специфические черты.

Классификация субъектов конституционно-правовых отношений

Субъекты конституционно-правовых отношений – это участники таких отношений (общих, конкретных и отношений-состояний) в силу распространения на них конституционно-правовых норм, обладающие конституционной правосубъектностью, на основании которой они при наступлении определенного юридического факта реализуют свои субъективные права и юридические обязанности или своей правоспособностью порождают правовые состояния.

Первоначальным этапом любой научной классификации является определение круга явлений (свойств, предметов, субъектов, отношений), подлежащих систематизации. Источником, из которого черпаются данные для определения перечня субъектов каких-либо правоотношений, являются соответствующие нормы права, зафиксированные в установленных государством нормативных правовых актах.

Наш подход заключается в том, что к числу субъектов конституционно-правовых отношений следует причислить любого участника отношения, правовой статус которого закреплен в нормах конституционного права. Анализ законодательства Республики Беларусь позволил сформировать авторскую позицию относительно круга субъектов конституционно-правовых отношений. К ним относятся:

1) народ (единственный источник государственной власти и носитель суверенитета в Республике Беларусь);

Научный руководитель – А.Г. Василевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета

- 2) население административно-территориальных единиц;
- 3) государство – Республика Беларусь;
- 4) административно-территориальные единицы; избирательные округа;
- 5) государственные органы Республики Беларусь;
- 6) органы местного самоуправления;
- 7) избирательные комиссии (в том числе комиссии по референдуму, комиссии по проведению голосования об отзыве депутата);
- 8) должностные лица – представители власти: депутаты Палаты представителей и местных Советов депутатов, члены Совета Республики;
- 9) человек (физическое лицо);
- 10) граждане Республики Беларусь, их группы и собрания;
- 11) лица без гражданства, иностранные граждане;
- 12) национальные общности;
- 13) общественные объединения граждан (включая политические партии);
- 14) трудовые коллективы.

Перечисленный круг субъектов конституционно-правовых отношений характерен для Республики Беларусь (с учетом присущей ей формы правления и формы государственного устройства). Однако это не означает, что он неприменим при определении круга участников данного вида отношений в других государствах [1, с. 177]. Установленный круг участников конституционно-правовых отношений позволяет нам перейти к дальнейшей их классификации, которая поможет выделить свойственные им специфические черты и проникнуть в суть исследуемых понятий. В отличие от сферы частного права, где классификация субъектов правоотношений ограничивается их делением на физические и юридические лица, в конституционном праве, относящемся к числу отраслей публичного права, классификация субъектов конституционно-правовых отношений иная. Однако по данному вопросу позиции ученых-конституционалистов различны.

Так, В.Н. Додонов подразделяет их на две большие группы: физические лица и общественные образования [2, с. 155]. К первой категории он относит граждан и группы граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, избирателей и депутатов как лиц со специальной правосубъектностью. Ко второй группе субъектов конституционно-правовых отношений, по мнению В.Н. Додонов, принадлежат государство в целом, его органы, а иногда и их обособленные части (например, палаты, комиссии, партийные фракции в парламенте), территориальные единицы, учреждения и органы самоуправления, а также политические партии и другие общественные объединения.

В свою очередь М.Б. Смоленский разделяет эти субъекты на три группы: физические лица, негосударственные образования, государственные образования (видимо, автор более логичным посчитал общественные образования подразделить на негосударственные образования и государственные образования, подчеркнув, таким образом, их правовой статус). В первую группу входят граждане, лица без гражданства, иностранцы, лица с двойным (и более) гражданством. Во вторую группу включены органы местного самоуправления, ассоциации граждан – общественные объединения, общественные движения и т.п., а также общности людей – народ в целом, население субъекта федерации, административного деления. К третьей группе относятся государство в целом, субъекты федерации (края, области, республики, города федерального значения, автономии), органы государства (министерства, ведомства), государственные предприятия (заводы, фабрики, аэропорты и т.п.) [3, с. 15].

Ю.К. Краснов все многообразие субъектов государственно-правовых отношений классифицирует на две основные группы: индивидуальные и коллективные. К индивидуальным субъектам, которые он также называет и физическими лицами, относятся

граждане, лица с двойным (множественным) гражданством, лица без гражданства, иностранцы. «Коллективные субъекты правоотношений – это: народ, т.е. исторически сложившаяся в рамках определенной территории общность людей, являющаяся носителем суверенитета; государство в целом; государственные организации; органы местного самоуправления; негосударственные организации (общественные объединения, религиозные организации и т.д.)» [4, с. 41].

О.Е. Кутафин также подразделяет все субъекты конституционно-правовых отношений на индивидуальные и коллективные (или комплексные). Однако им перечисляется лишь круг субъектов без отнесения их к той или иной группе (видимо, это считается автором как само собой разумеющееся) [10, с. 317]. Представляется, что подразделение субъектов конституционно-правовых отношений только на две основные группы – индивидуальные и коллективные (или физические лица и общественные образования) – не дает возможности провести классификацию, учитывающую особенности всех участников общественных отношений, наделенных конституционно-правовой правосубъектностью.

В.Я. Бойцов, проведя специальное исследование, посвященное комплексному изучению проблемы субъектов конституционного права, создал классификационную модель, построенную с учетом наиболее общих признаков, лежащих в самой природе изучаемых субъектов. Он разделяет их на три группы: социальные общности, социальные образования и социальные индивиды. Примененные им термины достаточно аргументированы. К числу основных видов социальных общностей (социальных объединений), по его мнению, относятся народ, нации (народности) и коллективы трудящихся (трудовые и территориальные коллективы). В группу «социальные образования» им включены: единое союзное государство – Союз ССР; союзные республики; автономные республики; автономные области; национальные округа; административно-территориальные единицы всех видов; органы Советского государства – высшие и местные органы государственной власти, органы государственного управления, правосудия и прокурорского надзора; постоянные комиссии всех звеньев Советов; должностные лица органов Советского государства; избирательные округа по выборам в Советы депутатов трудящихся; избирательные комиссии по выборам в Советы депутатов трудящихся; общественные организации и общества трудящихся. К группе «социальные индивиды» он относит граждан СССР (в том числе проживающих за границей); иностранцев, проживающих в Советском Союзе; лиц без гражданства, проживающих в Советском Союзе [5, с. 77]. Несмотря на все достоинства классификации субъектов конституционно-правовых отношений в зависимости от их социальной природы, предложенной государствоведом В.Я. Бойцовым, необходимо отметить, что в настоящее время она утратила свою актуальность.

Наиболее развернутую классификацию рассматриваемых субъектов дал российский ученый А.А. Бурцев, который подразделил их следующим образом:

1. Коллективные субъекты конституционно-правовых отношений:
 1. 1 Социальные общности: народ, нации;
 1. 2 Политические ассоциации: государство, субъекты в составе Российской Федерации, муниципальные образования;
 1. 3 субъекты, обладающие внутренней организованностью (государственные органы и органы местного самоуправления, общественные объединения).
2. Индивидуальные субъекты конституционно-правовых отношений:
 2. 1 Президент Российской Федерации;
 2. 2 Единоличные государственные органы и должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления;
 2. 3 Депутаты представительных органов власти;

2. 4 Субъекты, не наделенные властными полномочиями (граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства) [6, с. 22].

А.А. Бурцев первоначально подразделил субъекты по количественному признаку на две большие группы, затем произвел внутригрупповую классификацию первой группы по признаку отнесения их к государственным органам, а для классификации субъектов второго блока взял за основу социальную природу коллективных субъектов. Создается впечатление, что автор решил объединить имеющиеся в науке конституционного права основания классификации субъектов конституционно-правовых отношений, однако некоторая последовательность построения данной конструкции системы субъектов прослеживается. Отсутствие строгих критериев при подходе к классификации приводит к тому, что предлагаемое отдельными авторами деление субъектов конституционно-правовых отношений проводится отчасти произвольно, без соблюдения определенной последовательности и выделения конкретного критерия. Классифицирующие признаки, на наш взгляд, должны быть постоянными и отражающими специфические черты субъектов.

Таким образом, обобщая взгляды разных ученых, можно выделить следующие основания для классификации субъектов конституционно-правовых отношений: 1) по количеству участников конституционно-правового отношения выделяются коллективные и индивидуальные субъекты; 2) в зависимости от социальной природы всех участников общественных отношений можно выделить социальные общности, социальные образования и социальные индивиды.

Считаем необходимым выделить еще один критерий для проведения классификации субъектов конституционно-правовых отношений. Таким основанием, по нашему мнению, является наличие у субъектов, вступающих в конституционно-правовые отношения, властных полномочий. Участники конституционно-правовых отношений не являются равноправными. На это обстоятельство указывает В.Н. Кивель, отмечая, что «в конституционно-правовых отношениях, как правило, нет равенства сторон, что является типичным, к примеру, для гражданско-правовых отношений» [7, с. 12]. Д.М. Демичев указывает, что конституционно-правовые отношения «возникают в процессе осуществления государственной власти и реализации прав и свобод граждан» [8, с. 11]. Более того, в зависимости от вида конституционного правоотношения одни и те же субъекты могут меняться ролями: в одних случаях будут властной стороной, а в других подчиненной.

Как известно, понятие «властные полномочия» служит ярким отличительным признаком публичной деятельности в обществе. В них отчетливо выражается статус, особенность организации и функционирования их носителей, соответствующих субъектов (прежде всего органов государства и должностных лиц). В правовой литературе отсутствует единый подход к содержанию термина «властные полномочия». И.И. Мах в работе «Полномочия государственных органов: подходы к определению структуры и понятия» проанализировал содержание термина «полномочия» с учетом взглядов юристов как теоретиков, так и практиков. В данной статье автор делает вывод о том, что «полномочия государственного органа (должностного лица) представляют собой совокупность властных прав и обязанностей, делегированных ему гражданами (компетентными государственными органами) для выполнения социально необходимых, государственно значимых задач» [9, с. 99].

Наиболее авторитетным представляется взгляд Ю.А. Тихомирова. Он считает, что «властное полномочие есть обеспеченное законом ориентирующее требование уполномоченного субъекта определенного поведения и действий, обращенное к физическим и юридическим лицам» [10, с. 138]. Ю.А. Тихомиров не просто раскрывает данное понятие, но и выделяет его составляющие элементы: «Во-первых, наличие уполно-

моченного суб'єкта, т.е. органа, організації або посадовця... Во-вторых, властное полномочие представляет собой повеление (команду, требование), обращенное к другой стороне публично-властных отношений... В-третьих, обеспечение властного полномочия законом... В-четвертых, для властного полномочия характерно прочное обеспечение. Речь идет о системе гарантий, способствующих реализации полномочий и устойчивой деятельности органов и лиц» [10, с. 139].

В.Н. Дубовицкий в статье «О понятии «государственная власть» отмечает, что «во-первых, орган государства как организованная часть государственного механизма наделяется не только властными полномочиями, но и определенной компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством на конкретном участке государственного руководства обществом. Во-вторых, «государственным субъектом» является народ (а точнее, избирательный корпус, который осуществляет власть путем референдума, свободных выборов), а также таким субъектом может быть негосударственный орган, если ему предоставлены (делегированы) государственные полномочия». Он приходит к выводу, что «государственная власть – это совокупность полномочий, компетенций, реализуемых специальными государственными субъектами (народом, органами государства либо уполномоченными государством органами)» [11, с. 48]. Данная точка зрения является весьма противоречивой, так как создается впечатление, что автор разграничивает понятия «властные полномочия» и «компетенция», что на наш взгляд не верно, так как компетенция это и есть определенная совокупность властных полномочий. В юридическом энциклопедическом словаре отмечено, что компетенция (лат. *competentio* от *competo* добиваюсь, соответствую, подхожу) – совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица; определяет его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления) [12, с. 170]. К тому же В.Н. Дубовицкий к субъектам, обладающим властными полномочиями, относит наряду с народом и органами государства и негосударственные органы. Последние, как мы полагаем, к таковым субъектам не относятся.

Наша позиция заключается в том, что субъекты властных отношений всегда являются субъектами публично-правовых отношений. Эти субъекты официально представляют государственную власть и реализуют возложенные на них задачи и функции государства, выражают и проводят в жизнь государственные интересы. Властные полномочия, которыми они обладают, можно рассматривать и как юридический императив, так как нельзя отступать от требований, связанных с выполнением властных полномочий. К тому же в публично-правовых отношениях, которыми являются и конституционно-правовые отношения, субъект, наделенный властными полномочиями, вправе требовать от другой стороны должного поведения. Его действия поддерживаются другими органами государства, например, за неисполнение требований могут последовать различные санкции, применяемые этим органом или каким-либо другим органом, наделенным такими полномочиями. Властные полномочия находят отражение в законодательстве и закрепляются, прежде всего, в Конституции Республики Беларусь и иных законах.

Так как конституционное право – это отрасль публичного права, то одной из его особенностей является участие в публично-правовой деятельности субъектов наделенных властными полномочиями. А это означает, что одна сторона отношений вправе и реально в состоянии влиять на поведение другой стороны. В связи с этим предлагаем авторскую классификацию субъектов конституционно-правовых отношений в Республике Беларусь на основе критерия деления субъектов на группы по признаку наличия или отсутствия властных полномочий. Их можно подразделить следующим образом:

1. *Особые субъекты конституционно-правовых отношений: народ, население административно-территориальных единиц.*

Говоря о данной группе субъектов конституционно-правовых отношений, необходимо отметить, что народ является единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь (ст. 3 Конституции Республики Беларусь) [13]. Власть может осуществляться народом как в целом, так и определенной его частью, проживающей на соответствующей территории. Также власть осуществляется избранными народом представителями и сформированными им первичными органами и органами, производными от последних. Из этого можно сделать вывод, что народ является первоисточником правосубъектности других участников конституционно-правовых отношений. Как отмечает В.О. Лучин, «народ – единственный суверен и обладает абсолютной правосубъектностью» [14, с. 120]. Это подчеркивает его особый статус среди иных субъектов конституционно-правовых отношений.

Население административно-территориальных единиц – это определенная часть народа, которая осуществляет свою власть на конкретной территории при реализации своего права на управление государством (выборы депутатов местных Советов депутатов, местные референдумы, собрания и др.). Население административно-территориальной единицы является источником власти на той территории, на которой проживает. Так как и народ, и население административно-территориальных единиц являются первоисточниками власти, то можно констатировать их особый статус, производный для всех других субъектов конституционно-правовых отношений, что позволяет нам выделить их в отдельную группу.

2. *Субъекты, наделенные властными полномочиями: Республика Беларусь; административно-территориальные единицы; избирательные округа; государственные органы; избирательные комиссии; должностные лица – представители власти; депутаты Палаты представителей и местных Советов депутатов, члены Совета Республики; органы местного самоуправления.*

Как правило, все субъекты, отнесенные ко второй группе, обладают властными полномочиями, закрепленными в законодательстве (им присуще наличие властной компетенции, отраженной в нормативном правовом акте). Объем и содержание властных полномочий у данных субъектов различен. Вступая в правоотношения, они чаще всего являются властной стороной, требованиям которой должна подчиняться другая сторона. Субъекты, наделенные властными полномочиями, могут принимать решения в пределах предоставленных им прав, издавать акты, обязательные для исполнения другими государственными органами, должностными лицами, гражданами и др. субъектами, и обеспечивать исполнение этих актов.

3. *Субъекты, не обладающие властными полномочиями: человек (физическое лицо); граждане Республики Беларусь, их группы и собрания; иностранные граждане, лица без гражданства; общественные объединения (включая политические партии); трудовые коллективы.*

Субъекты данной группы властными полномочиями не наделяются (нет специальных актов законодательства, где бы содержался перечень их властных полномочий), однако им принадлежит круг прав, свобод и обязанностей, которые они могут реализовывать, вступая в конституционно-правовые отношения.

Заключение

Исходя из анализа конституционно-правовых норм и специальной литературы можно сделать следующие выводы:

1. Субъекты конституционно-правовых отношений – это участники таких отношений (общих, конкретных и отношений-состояний) в силу распространения на них

конституционно-правовых норм, обладающие конституционной правосубъектностью, на основании которой они при наступлении определенного юридического факта реализуют свои субъективные права и юридические обязанности или своей правоспособностью порождают правовые состояния.

2. К числу субъектов конституционно-правовых отношений следует причислить любого участника отношения, правовой статус которого закреплен в нормах конституционного права. Анализ законодательства Республики Беларусь позволил сформировать авторскую позицию относительно круга субъектов конституционно-правовых отношений. К ним относятся:

- 1) народ (единственный источник государственной власти и носитель суверенитета в Республике Беларусь);
- 2) население административно-территориальных единиц;
- 3) государство – Республика Беларусь;
- 4) административно-территориальные единицы; избирательные округа;
- 5) государственные органы Республики Беларусь;
- 6) органы местного самоуправления;
- 7) избирательные комиссии (в том числе комиссии по референдуму, комиссии по проведению голосования об отзыве депутата);
- 8) должностные лица – представители власти; депутаты Палаты представителей и местных Советов депутатов; члены Совета Республики;
- 9) человек (физическое лицо);
- 10) граждане Республики Беларусь, их группы и собрания;
- 11) лица без гражданства, иностранные граждане;
- 12) национальные общности;
- 13) общественные объединения граждан (включая политические партии);
- 14) трудовые коллективы.

Перечисленный круг субъектов конституционно-правовых отношений характерен для Республики Беларусь (с учетом присущей ей формы правления и формы государственного устройства). Однако это не означает, что он неприменим при определении круга участников данного вида отношений в других государствах.

3. Можно выделить следующие основания классификации субъектов конституционно-правовых отношений:

- 1) по количеству участников конституционно-правового отношения выделяются коллективные и индивидуальные субъекты;
- 2) в зависимости от социальной природы всех участников общественных отношений можно выделить социальные общности, социальные образования и социальные индивиды;
- 3) в зависимости от наличия властных полномочий.

4. Систему субъектов конституционно-правовых отношений в зависимости от наличия властных полномочий (авторская классификация) можно представить следующим образом:

- 1) особые субъекты конституционно-правовых отношений;
- 2) субъекты, наделенные властными полномочиями;
- 3) субъекты, не обладающие властными полномочиями.

Среди особых субъектов конституционно-правовых отношений можно выделить народ, обладающий всей полнотой власти в Республике Беларусь; население административно-территориальных единиц, осуществляющее свою власть в рамках административно-территориальных единиц.

К субъектам, наделенным властными полномочиями, можно отнести государство – Республику Беларусь, административно-территориальные единицы, избирательные

округа, государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, должностных лиц – представителей власти (депутатов Палаты представителей и депутатов местных Советов, членов Совета Республики).

К числу субъектов, не обладающих властными полномочиями, можно отнести: человека (физическое лицо), граждан Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства, национальные общности, общественные объединения (включая политические партии), трудовые коллективы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Цюга, С.А. Понятие и круг субъектов конституционно-правовых отношений / С.А. Цюга // Вестник Полоцкого гос. ун-та. – 2005 г. – № 8. – С. 174–178.
2. Додонов, В.Н. Конституционное (государственное) право : справочник / В.Н. Додонов ; под ред. В.И. Лафитского. – М. : Юристъ, 1995. – 191 с.
3. Смоленский, М.Б. Конституционное право России. 100 экзаменационных ответов : экспресс-справочник для студентов вузов / М.Б. Смоленский. – М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д : Издат. центр «МарТ», 2003. – 224 с.
4. Краснов, Ю.К. Государственное право России. История и современность : учеб. пособие / Ю.К. Краснов. – М. : Юристъ, 2002. – 733 с.
5. Бойцов, В.Я. Система субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов. – Свердловск : «Уральский рабочий», 1972. – 160 с.
6. Бурцев, А.А. Система субъектов конституционно-правовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Бурцев. – М., 2005. – 215 с.
7. Кивель, В.Н. Конституционное право Республики Беларусь : учеб. пособие / В.Н. Кивель. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 263 с.
8. Демичев, Д.М. Конституционное право : учеб. пособие / Д.М. Демичев. – Минск : Выш. шк., 2004. – 351 с.
9. Мах, И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций / И.И. Мах. – Минск : Амалфея, 2008. – 704 с.
10. Тихомиров, Ю.А. Публичное право : учебник / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 339 с.
11. Дубовицкий, В.Н. О понятии «государственная власть» / В.Н. Дубовицкий // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2004. – № 2. – С. 43–49.
12. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 450 с.
13. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2007. – 48 с.
14. Лучин, В.О. Конституционные нормы и правоотношения / В.О. Лучин. – М. : Закон и право, 1997. – 157 с.

Tsjuga S.A. Authority as the Basis of Classification of Subjects of Constitutional and Juridical Relations

The article deals with the examination of the subjects of constitutional and juridical relations and their classification. In addition to the existing points of view the author gives the classification of the subjects of constitutional and juridical relations according to their powers of authority. On the ground of critical analysis of the existing approaches the conclusion has been made that the given criterion of classification shows the specific character of the subjects of constitutional and juridical relations. Such a classification in the science of Law of the Constitution has not been given before.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 29.01.2011