

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК:342.5 (477)

**В. М СКРИПНЮК.,**  
доктор юридичних наук

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*У статті досліджується специфіка функціонування і розвиток громадянського суспільства з системою державної влади.*

*Обґрунтовується необхідність реформування всієї системи державної влади, а також конкретних державних механізмів, з метою підвищення ефективності її функціонування і приведення відповідно до вимог сьогодення.*

**Ключові слова:** правова держава, конституційний устрій, законодавчі акти, принципи організації державної влади, народовладдя, права людини, верховенство права.

**Скрипнюк В. М. Конституционные принципы организации государственной власти: теоретические аспекты**

*В статье исследуется специфика функционирования и развития гражданского общества с системой государственной власти.*

*Обосновывается необходимость реформирования всей системы государственной власти, а также конкретных государственных механизмов, с целью повышения эффективности и приведения в соответствие у требованиям современности.*

**Ключевые слова:** правовое государство, конституционный строй, законодательные акты, принципы организации государственной власти, народовластие, права человека, верховенство права.

**Skrypniuk V.M. Constitutional Principles of the Organization of the Government: Theoretical Aspects**

*The specifics of functioning and development of civil society with system of the government are investigated in article. Need of reforming of all system of the government, and also concrete state mechanisms, for the purpose of increase in efficiency of its functioning and reduction in compliance with requirements of the present is proved.*

**Keywords:** constitutional state, constitutional system, legal acts, principles of the organization of the government, democracy, human rights, supremacy of law.

Дослідження специфіки функціонування і розвитку громадянського суспільства, яке здійснюється юридичною наукою після Революції гідності, наразі поставили актуальне питання конституційно-правового аналізу специфіки його взаємодії з системою державної влади. Не секрет, але між ними протягом

останнього періоду зростає відчуження. У цьому сенсі особливої ваги набуває не лише проблема комплексного вивчення тих базових інститутів взаємодії, які й дають змогу ефективно співіснувати державі і громадянському суспільству, а й проблема організації і функціонування державної влади. Справді, говорячи про взаємодію громадянського суспільства і держави, йдеться не про якийсь абстрактне державне утворення, а про цілком конкретну державу, якій притаманні риси та ознаки демократичної, правової і соціальної держави. У цьому сенсі розвиток громадянського суспільства потребує реформування всієї системи державної влади, а також конкретних державних механізмів, з метою підвищення ефективності її функціонування і узгодження відповідно до вимог сьогодення. Саме базові елементи конституційного устрою дають змогу нам визначити ті чи інші системи організації державної влади як демократичні, а їхнє функціонування як таке, що здійснюється за правилами «демократичної дії», що, у свою чергу, розвивається у просторі взаємодії з громадянським суспільством.

Проте, шойно використавши поняття «конституційний устрій», слід зробити одне суттєве уточнення. Справа у тому, що в сучасній юридичній науці воно вживається щонайменше у двох значеннях. З одного боку, під конституцією розуміється конкретний законодавчий акт, який має статус Основного Закону, що юридично закріплює і регламентує найбільш важливі суспільні відносини. Щоправда, як наголошує В. Тацій, про ефективність конституції як Основного Закону можна говорити лише тоді, коли прийняті і діють закони, які б розвивали відповідні конституційні положення<sup>1</sup>. Тобто як Основний Закон будь-яка конституція має досліджуватись виключно у контексті діючої системи законодавства.

Для прикладу цього тлумачення конституції достатньо навести, скажімо, визначення, яке пропонує А. Заєць: «Конституція – це єдиний цілісний політико-правовий документ, основний закон держави, фундаментальні норми якого регулюють найбільш важливі питання державного устрою, характеризуються особливою довготривалістю, постійністю і незаперечністю»<sup>2</sup>, чи дефініцію А. Козлова: «Конституція – це правовий акт, чи їх сукупність, який має вищу юридичну силу і регулює основи організації держави та взаємовідносин держави і громадянина»<sup>3</sup>. З другого боку, це поняття вживається у широкому значенні, як спосіб устрою відносин усередині самої держави та її взаємозв'язку з суспільством (адже навіть на суто етимологічному рівні в цьому понятті фіксується елемент «спів-встановлення», від латинського «*com* (разом) – *statuere* (встановлювати)»). У цьому сенсі конституція регулює не лише відносини всередині системи державної влади, але й інші відносини, які виникають у суспільстві. У цьому контексті варто згадати слова А. Автономова, який писав, що конституція, як основний юридичний закон є спрямованою на регулювання життєдіяльності не лише держави, а й суспільства<sup>4</sup>. Так само положення про регулювання конституцією і державного ладу і основ взаємодії держави, суспільства та особи висувують І. Граф та Д. Жаромських<sup>5</sup>.

Про цю ж властивість конституції писав Ю. Тодика. Для нього конституція, хоча і є єдиним юридичним актом, що має спеціальні юридичні властивості,

але вона ніколи не охоплює тільки державну сферу, оскільки завдяки ній народ висловлює свою суверенну волю, встановлює основні принципи влаштування держави і суспільства, визначає структуру державної влади, механізми її реалізації, основи правового статусу особистості<sup>6</sup>. А у своїй іншій роботі він взагалі визначав конституцію як «державно-правову модель суспільства»<sup>7</sup>.

Не менш цікавою видається і дефініція В. Погорілка та В. Федоренка, які доводять, що Конституція України – це «єдиний, наділений найвищою юридичною силою нормативно-правовий акт, через який Український народ і Українська держава виражають свою суверенну волю, утворює основні принципи суспільного та державного ладу, основи правового статусу особи і громадянина, визначає систему і функції органів державної влади й органів місцевого самоврядування, механізми реалізації державно-владних повноважень і територіальний устрій держави»<sup>8</sup>. При цьому під конституцією (constitution) розуміється певна структурна політико-правова організація. Водночас, вживаючи поняття «система» щодо державної влади, і відповідно сучасні методи конституційно-правового системного аналізу, при дослідженні процесів функціонування різних органів державної влади та їх взаємодії з громадянським суспільством з необхідністю постають питання визначення загальних конституційних принципів, згідно з якими цю систему розбудовано і під чийм впливом вона реалізовує свою діяльність. Самі ж принципи організації та діяльності державної влади можна визначити, з одного боку, як вихідні ідеї, відповідно до яких вона функціонує, а з другого – як «закономірності чи взаємозв'язки елементів державної влади, що виражені у вигляді певних наукових положень, закріплених правом і застосованих у теоретичній та практичній діяльності щодо здійснення державної влади»<sup>9</sup>.

Зазначена проблема аналізу принципів функціонування системи державної влади в процесі її взаємодії з громадянським суспільством може бути досліджена принаймні в двох аспектах. З одного боку, це, звичайно, диференційоване вивчення окремих гілок державної влади, яке ставить на меті ретельний опис тих специфічних ознак, які дають змогу говорити про окремі функції законотворення, управління та відправлення правосуддя. Щодо цього напряму юридичних досліджень, то його значною мірою було розроблено у працях таких вітчизняних науковців і визнаних фахівців у галузі юридичної науки як В. Авер'янов, О. Скрипнюк, В. Опришко, Ю. Грошевий, Ю. Тодика, В. Погорілко, М. Цвік, В. Цветков, Ю. Шемшученко. З іншого боку, це, так би мовити, інтегративний шлях, який, певною мірою абстрагуючись від процесів функціонування окремих гілок державної влади, ставить на меті виокремлення загальних закономірностей діяльності державної влади як єдиної і цілісної системи комплексної політико-правової взаємодії. Саме під цим кутом зору доцільно проаналізувати ту систему конституційних принципів, яку покладено в основу діяльності системи сучасної державної влади в Україні, а також її взаємодії з громадянським суспільством.

Проте, а чи правомірно взагалі використовувати поняття «принципи організації державної влади» з погляду її взаємодії з громадянським суспільством, і чи є це поняття обґрунтованим з конституційно-правового погляду? Щодо

самого поняття «державна влада» слід наголосити, що воно неодноразово використовується у Конституції України. У зв'язку з цим достатньо навести бодай частину четверту ст. 5 («ніхто не може узурпувати державну владу») чи ст. 6 («державна влада в Україні здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову»). Однак щойно згадана ст. 6 закріплює саме принцип поділу державної влади, з чого, на перший погляд, можна зробити цілком логічне припущення, що, незважаючи на наявність конституційно закріпленого поняття державної влади, немає достатніх підстав для того, щоб говорити про єдині та інтегральні принципи, які є спільними для всієї системи державної влади, а також для її взаємодії з громадянським суспільством.

Справді, якщо піддати текст Конституції України формально-юридичному аналізу, то в жодній з її статей не знайдеться визначення чи переліку принципів функціонування державної влади. Адже, наприклад, у ст. 3 йдеться не стільки про саму державну владу, скільки про її взаємозв'язок з людиною та встановлення пріоритетів у цих відносинах («права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»), а у частині другій ст. 5 фіксується джерело влади («єдиним джерелом влади в Україні є народ») та механізм її здійснення («народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»).

Однак, навіть на цьому шляху формально-логічного тлумачення Конституції України можна вказати на один важливий момент. Річ у тому, що, говорячи про різні гілки державної влади, практично всі науковці-конституціоналісти визнають, що всі ці «гілки влади» діють відповідно до кількох спільних для всіх них правил: пріоритет прав людини, верховенство права, законність. По суті, ці визначені Конституцією України правила являють собою принципи організації і функціонування не просто тієї чи іншої гілки державної влади, і не того чи іншого її органу, а є принципами державної влади в Україні в цілому, тими принципами, які визначають як систему цієї державної влади, так і закладають основи її взаємодії з громадянським суспільством.

У цьому сенсі праві ті, хто наголошує, що такі принципи як верховенство права, законність, поділ влади, пріоритет прав людини і громадянина слід розглядати щодо всієї системи державної влади, що зрештою дає підстави зробити висновок про те, чи є ця система демократичною, чи ні<sup>10</sup>. Звідси виникає запитання: на підставі чого правило, сформульоване щодо держави, взагалі стає нормативним для кожної з гілок державної влади? Відповіддю на це запитання є ст. 1 Конституції України. Не ставлячи наразі на меті розкрити політико-правовий зміст кожного з перелічених у ній понять (незалежна, суверенна, демократична, соціальна, правова держава), звернемо увагу лише на останнє з них «Україна є правова держава». Навряд чи можна вважати випадковим, що ця норма потрапила саме до першої статті. Тобто, попри те, що всі статті Конституції України в частині свого застосування мають рівну юридичну силу, у процесі їх тлумачення провідною є певна логіка (до речі, дуже часто прикладом цього виступає механізм прийняття рішень Конституційним Судом України, коли судді у своєму тлумаченні Конституції мають встановити не

стільки наявність суперечностей між різними нормами, скільки витлумачити імпліцитний зміст окремих конституційних приписів), яка зумовлена змістом тих понять, які вжито в першому розділі («Загальні засади») і у перших статтях Конституції України.

Отже, тією основою, яка дає підстави нам говорити про загальні принципи організації системи державної влади, а не лише її окремих гілок, в аспекті її взаємодії з громадянським суспільством є поняття правової держави, яке характеризує як спосіб організації та систему державної влади взагалі, так і безпосередні норми і принципи, якими вона керується в процесі своєї діяльності. З огляду на це не можна не погодитися з думкою Ф. Веніславського, який доводить, що «сутність самої ідеї правової держави полягає насамперед у реальному забезпеченні в державі і суспільстві дії принципу верховенства права та Конституції, в неухильному дотриманні та виконанні правових приписів, і передусім конституційних положень, усіма суб'єктами суспільних відносин незалежно від їх правового статусу та фактичного політико-правового становища, у практичному забезпеченні та гарантуванні конституційних прав і свобод людини і громадянина, в наявності авторитетного, незалежного і неупередженого суду»<sup>11</sup>.

Традиційно основною ознакою правової держави, яка визначає стан державної влади вважається підкорення влади закону. У правовій державі, як писав М. Палієнко, державна влада сама стає предметом правового регулювання. Більше того, в умовах правової державності ідея суверенітету держави сполучається з ідеєю народного суверенітету, що передбачає наявність спеціальної системи правового регулювання діяльності системи державної влади<sup>12</sup>. Це положення можна знайти як у самих джерелах розвитку теорії правової держави (Кант, Гегель, Велькер, Гумбольдт, Пуфендорф), так і в сучасних конституційно-правових дослідженнях. Детальний і одночасно глибокий юридичний аналіз генези ідеї правової держави в історії правової думки надає Р. Гринюк<sup>13</sup>.

Не наводячи всіх існуючих інтерпретацій цього принципу діяльності державної влади, згадаємо лише слова В. Гессена. Для того, щоб продемонструвати, як цей принцип спрацьовує на практиці, він запропонував тлумачити правову державу як такий же правовий суб'єкт, яким виступає кожен громадянин<sup>14</sup>. На думку іншого відомого юриста початку минулого століття Б. Кістяківського, це стає можливим завдяки тому, що у правовій державі «право переростає державу і перетворює її на правове явище чи творіння права»<sup>15</sup>. Тобто підпорядкування державної влади праву і закону не дає змогу розглядати її як специфічну сторонню силу, яка є виключеною з системи суспільно-політичних та правових зв'язків та височіє над громадянином і громадянським суспільством.

Зафіксувавши цю ознаку державної влади як необхідний складовий елемент концепції правової держави, слід відповісти на запитання щодо тих підстав, які уможливають правомірність самої державної влади в правовій державі. Відповіддю на сформульоване запитання є фіксація і такого принципу державної влади, яким є народовладдя. На його ролі справедливо наголошував

В. Погорілко, який свого часу писав, що народовладдя є головною передумовою якнайскорішого і незворотного утвердження України як правової держави і формування в ній демократичної системи державної влади<sup>16</sup>. Це ж положення аргументує і О. Тодика, на думку якої, забезпечення народовладдя є головною умовою формування і розвитку демократичного конституційного ладу, за якого між державою і громадянським суспільством налагоджується система ефективних взаємозв'язків<sup>17</sup>. Тобто, говорячи про організацію та функціонування державної влади, про її розподіл, політико-правове забезпечення дієвості механізмів взаємодії гілок державної влади тощо, постійно мається на увазі те, що її джерелом є народ, а тому і вся повнота влади належить саме йому (як вищому суверену), а не тому чи іншому органу влади. Отже, з погляду концепції організації державної влади у правовій державі, на що звертав увагу ще Г. Новоторжський, можна обґрунтовано стверджувати, що влада здійснюється народом<sup>18</sup>. Для того, щоб ще більш наголосити на цьому характерному принципі діяльності державної влади, він пропонував використовувати не формулу «влада здійснюється законодавчими, виконавчими та судовими органами», а таке формулювання: «влада здійснюється народом через законодавчі, виконавчі та судові органи влади». На цьому ж наголошує і С. Котляревський, пишучи про те, що в конституційній державі у здійсненні державної влади бере участь кожен повноправний громадянин, кожен є «учасником творення» актів державної волі і державної влади<sup>19</sup>. Цю ж думку можна знайти і в іншій його праці «Влада і право. Проблема правової держави»<sup>20</sup>. Тобто фактично суспільство, народ «встановлює» чи «уповноважує» органи державної влади виконувати ті чи інші функції. Ця процедура може відбуватися як шляхом безпосередньої участі (насамперед за допомогою різноманітних видів референдумів), так і завдяки механізму виборів як засобу легітимації і делегування повноважень на здійснення державної влади. У цьому процесі суспільство, так би мовити, підтверджує правомочність державної влади і визнає її справедливість (на відміну від апіорної легітимації, коли державна влада вважається цілком автономною і не потребує будь-якого підтвердження власної легітимності з боку громадян, ця процедура може бути описана як апостеріорна легітимація).

Ще одним принципом діяльності державної влади у правовій державі, який логічно пов'язаний з ідеєю верховенства права, є принцип правового чи конституційного обмеження державної влади шляхом незаперечного визнання недоторканних і невідчужуваних прав людини. Інколи цей принцип ще визначають як принцип захисту прав людини і громадянина. До речі, саме так його розумів П. Новгородцев, для якого принципи захисту прав особистості та народного суверенітету були головними ознаками правової держави<sup>20</sup>. У Конституції України цей принцип закріплено у частині другій ст. 3: «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Тобто, незважаючи на суверенітет державної влади, у правовій державі, як писав видатний український юрист та правознавець Б. Кістяківський, державна влада завжди є обмеженою, завжди існують такі

межі, яких вона ніколи не вправі переступати. Саме тому він чітко вказував, що «у правовій державі державна влада введена у певні рамки, вона здійснюється у певних формах і має правовий характер»<sup>22</sup>.

1. *Тацій В.* Актуальні питання розвитку вітчизняного конституціоналізму на сучасному етапі державотворення // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 3 (54). С. 36; 2. *Засць А. П.* Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ : Парлам. вид-во, 1999. С. 69; 3. *Конституционное право* / отв. ред. А. Е. Козлов. Москва : Изд-во БЕК, 1996. С. 28; 4. *Автономов А. С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. Москва : ООО «Инфограф», 1999. С. 88; 5. *Граф И. В., Жаромских Д. Г.* Конституционное право зарубежных стран. Тюмень : Изд-во ТГУ, 2000. С. 34; 6. *Тодика Ю. М.* Конституция Украины: проблемы теории и практики. Харьков : Факт, 2000. С. 19; 7. *Тодика Ю. М.* Конституция Украины – Основний закон держави і суспільства. Харьков : Факт, 2001. С. 104; 8. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Система і структура конституції України: проблеми теорії та практики // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 4 (54). С. 13; 9. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. Москва : Юрид. лит., 1997. С. 188; 10. *Лукаш О. Л.* Конституційні принципи державної влади і становлення демократії в Україні // «Демократія та право: проблеми взаємовпливу і взаємозалежності»: Матеріали міжнародної наукової конференції (Київ, 26 жовтня 2007 р.) / за ред. О. В. Скрипнюка. Харків : Право, 2008. С. 23-25; 11. *Веніславський Ф.* Забезпечення стабільності конституційного ладу як передумова становлення правової держави в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 3 (54). С. 109; 12. *Див. Палиєнко Н. И.* Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее историческое значение. Ярославль : Тип. Губ. правл., 1903; 13. *Гринюк Р. Ф.* Идея правовой держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. С. 29-168; 14. *Гессен В. М.* Теория правового государства. – СПб. : Касса взаимопомощи студентов С.-Петербур. политехн. ин-та, 1906. С. 51-54; 15. *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права. – СПб. : РХГИ, 1999. С. 348-349; 16. *Погорілко В.* Конституційні основи українського державотворення і розвиток безпосереднього народовладдя в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (42). С. 54; 17. *Тодика О. Ю.* Співвідношення конституційного ладу і народовладдя: теорія і практика // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 2 (41). С. 75-76. Також див. *Тодика О. Ю.* Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства : монографія / ред. О. В. Петришин. Харків : Право, 2007; *Тодика О. Ю.* Категорія народовладдя в системі інших категорій конституційного права: співвідношення і взаємозв'язок // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). С. 35-46; *Тодика О. Ю.* Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 4 (42). С. 5-14; 18. *Новоторжский Г.* Что такое правовое государство? – СПб. : Тип. Н. Фридберга, 1906. С. 7; 19. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – СПб. : Изд. Г. Ф. Львович, 1907. С. 9; 20. *Котляревский С. А.* Власть и право. Проблема правового государства. Москва : Тип. «Мысль», 1915. С. 25-29; 21. *Новгородцев П. И.* Сочинения. Москва : Раритет, 1995. С. 22; 22. *Кистяковский Б. А.* Сущность государственной власти. Ярославль : Тип. Губ. правл., 1913 С. 7.

***Skrypniuk V. M. Constitutional Principles of the Organization of the Government: Theoretical Aspects***

*In article specifics of functioning and development of civil society with system of the government are investigated. Speaking about interaction of civil society and the State, it is not*

*about some abstract state education, but about quite specific state in which lines and signs of the democratic, constitutional and social state are inherent. In this sense, development of civil society demands reforming of all system of the government, and also specific state mechanisms, for the purpose of increase of efficiency of its functioning and reduction in compliance with requirements of the present. Basic Elements of the constitutional system allow us to define these or those systems of the organization of the government as democratic, and their functioning as it which is performed by rules of "democratic action" that in turn develops in space of interaction with civil society. Subordination of the power of the law is considered the main sign of the constitutional state which defines the condition of the government.*

*The government is characterized by internal separation of functions between its parts, but it works as the uniform mechanism. The specified systemacity of the government in Ukraine is shown, first of all, that all bodies of this system work jointly and are in the relations of interrelation, interaction and interdependence. Within this system one bodies of uniform system are chosen or appointed by other bodies, one direct others, one accountable, under control and responsible before others and so forth. That is the principle of systemacity of the government provides no other than availability of organizational and legal unity of this power.*

*In article the author points to availability of a number of the defining constitutional legal principles characterizing the organization and activity of system of the democratic government in the conditions of introduction to practice state and social and political life of the concept of the constitutional state. At the same time it is important to note that the specified principles are significant both for separate branches of the government, and for system of the government in general that allows to remove the element of opposition between separate functions in sales process of the government. At the same time, each of the specified constitutional principles needs the further scientific development. In the context of modern Ukrainian state processes it especially concerns questions of systemacity of functioning of the government, ensuring the principles of control, differentiation of functions and powers. All this will promote not only to process of modernization of the Constitution of Ukraine, but also will allow to provide stability of the constitutional process, to create in Ukraine actually democratic and effective system state of the power.*

**Keywords:** *constitutional state, constitutional system, legal acts, principles of the organization of the government, democracy, human rights, supremacy of law.*

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

**О. В. БАТАНОВ,**  
доктор юридичних наук

## **МУНІЦИПАЛЬНІ СЛУЖБИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

*У статті висвітлюються доктринальні та прикладні проблеми становлення та розвитку інституту муніципальних омбудсманів. Доводиться, що інститут муніципальних омбудсманів дає змогу ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, є важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприяє покращенню управління територіями та гуманізації відносин «особа – орган місцевого самоврядування – держава».*