



## Михайло Теплюк

доктор юридичних наук,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України,  
в. о. Керівника Апарату Верховної Ради України,  
Заступник Керівника Апарату –  
керівник Головного юридичного управління  
(Київ, Україна)  
tepljuk@v.rada.gov.ua

DOI: 10.33498/opus-2021-02-029

УДК 340.12

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ – КЛЮЧОВА ЛАНКА ЮРИДИЧНОЇ ДОКТРИНИ УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. Статтю присвячено проблемі конституційного визначення системи публічної влади в Україні в контексті юридичної доктрини України.

Метою статті є визначення поняття публічної влади та методологічних підходів до конституційного закріплення її системи в Україні.

У статті підкреслено потребу в наукових дослідженнях конституційних засад організації та функціонування публічної влади в Україні, з'ясування сутності цієї влади та особливостей її виявлення в українському суспільстві, необхідність дослідження закономірностей функціонування публічної влади в системі конституційного ладу України та напрямів її реформування.

Розглянуто поняття публічної влади у зв'язку з політичною владою та основні форми здійснення публічної влади в сучасних суспільствах, якими є державна влада та місцеве самоврядування.

Відзначено негативну закономірність погіршення якості публічної влади через нерозвинену політичну систему, зумовлену недосконалістю визначення конституційного ладу України. Стверджується, що однією з таких обставин є та, що Конституція України ґрунтується на суперечливій, принципово хибній концепції конституційного процесу.

Наголошено, що ключовою ланкою стратегії конституційного процесу, від якої залежить успішність політичної та правової реформ, а з ними – реформування економічної, соціальної, гуманітарної та інших сфер, стає ухвалення всеукраїнським референдумом Конституції України в новій редакції. Лише через конституційні зміни відкривається можливість системно, послідовно і виключно на правовій основі провести реформи публічної влади.

Вказано на пріоритетний характер формулювання в юридичній доктрині України засадничих конституційних положень щодо організації політичної системи, а також розроблення на її основі загальної концепції політичної реформи. Визначено головні завдання реформи політичної системи України, якими є усунення або зменшення впливу відповідних суспільно-політичних факторів, що живлять неякісну владу, визначено концептуальні основи політичної реформи. Наголошено, що реформована таким чином політична система є необхідною умовою здійснення правової реформи як неодмінної передумови реформ в інших сферах.

© Михайло Теплюк, 2021

Михайло Теплюк

Визначено головну мету правової реформи та її концептуальні засади згідно з юридичною доктриною України. Охарактеризовано різні аспекти зазначених засад. Розглянуто питання установчої влади, зокрема, доктринальне визначення взаємовідносин держави і народу в частині участі державної влади в реалізації установчої влади безпосередньо народом.

Відзначено необхідність, відповідно до юридичної доктрини України, реально-го втілення в життя принципу конституційної законності, неухильного виконання Конституції України, імперативність застосування конституційних норм і необхідність забезпечити реальну охорону Конституції від протиправної зміни та інших порушень її вимог. У зв'язку з цим у новій редакції документа слід передбачити розділ "Охорона Конституції", на основі якого має бути розроблений і запроваджений належний юридичний механізм, та надано характеристику останнього. Критично розглянуто поняття "конституційна реформа", запропоновано визначення її об'єкта і предмета.

Ключові слова: публічна влада; конституційний лад; політична реформа; правова реформа; юридична доктрина; конституційна реформа; конституційна законність; конституційний процес.

Метою дослідження є визначення поняття публічної влади та методологічних підходів до конституційного закріплення її системи в Україні.

Проблема організації та функціонування публічної влади в Україні, як свідчить практика, стала однією з найболючіших проблем для нашої країни. З прийняттям Конституції України<sup>1</sup> набуло значення основоположного закону суспільного життя утвердження України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Суть цього основоположного закону полягає в обумовленості правами і свободами людини та їх гарантіями змісту й спрямованості всієї діяльності держави, що передбачає як головний обов'язок утвердження та забезпечення цих прав і гарантій.

Виконання цього обов'язку державою потребує відповідної організації та функціонування державної влади. До того ж єдиним джерелом влади в Конституції України визначено народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме народ має виключне право визначати та змінювати конституційний лад в Україні, і це право не може бути узурповане державою.

Отже, організація та функціонування державної влади залежить від народного волевиявлення та організації й функціонування системи місцевого самоврядування. Водночас незадовільний рівень забезпечення основних прав громадян в Україні свідчить про те, що держава належним чином не виконує свого головного обов'язку перед людиною; життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини не стали

www.pravoua.com.ua

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 15.02.2021).

насправді найвищою соціальною цінністю, як це передбачалося Конституцією України, – не в останню чергу через неефективну організацію та функціонування публічно-владних інститутів не лише державної влади, а й місцевого самоврядування, що не забезпечують належних гарантій прав і свобод людини.

Це зумовлює потребу в подальших наукових дослідженнях конституційних засад організації та функціонування публічної влади в Україні, з'ясуванні сутності цієї влади та особливостей її виявлення в українському суспільстві. Крім того, практиці національного державотворення не вистачає комплексних досліджень організації та закономірностей функціонування публічної влади в системі конституційного ладу України, чітких уявлень про необхідність і напрями її реформування.

На нашу думку, це пояснюється тим, що залишаються без належної уваги *методологічні аспекти* дослідження публічної влади, а отже, позбавляються системності й наукової обґрунтованості ті науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення різних владних інститутів, які пропонують вчені та політики в останні роки. Досі бракує єдиного концептуального *бачення* необхідних для України реформ у сфері публічної влади, що доводять невдалі спроби здійснення судової, адміністративної, територіальної та інших реформ, а також низький рівень і суперечливість забезпечення зазначених реформ не лише на рівні законів, а й на рівні Конституції України.

Насамперед щодо наукового поняття “публічна влада”, якому автор свого часу присвятив спеціальне дисертаційне дослідження. Будь-який суб'єкт політичної влади у процесі політичної боротьби прагне надати своїй владі в суспільстві *публічної форми*, передусім форми державної влади через те, що політична влада належить тільки якійсь певній частині розширеного на класи суспільства, а тому вона неспроможна виконувати функцію управління цим суспільством задля *загальносуспільних* інтересів. Зазначені інтереси публічна влада реалізує лише тією мірою, якою вони збігаються з інтересами суб'єкта політичної влади.

Завдяки легітимації політичної влади в її публічній формі реалізація цієї влади спирається на її визнання більшістю суспільства. Конституючись як публічна влада, політична влада тієї чи іншої верстви суспільства отримує можливість використовувати монополію публічної влади на застосування примусу до членів суспільства від імені всього суспільства. Основні форми здійснення публічної влади в сучасних суспільствах – державна влада, яка реалізується в процесі державного управління органами держави, та місцеве самоврядування, що реалізується його органами<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Михайло Теплюк, ‘Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні’ (дис канд юрид наук, 2008) 187–208.

З часу проголошення незалежності України в її політичній практиці вже чітко виявилася негативна *закономірність* погіршення якості публічної влади через таку, що не набула достатнього розвитку, політичну систему, яка включає політичні партії, виборчу систему та інститути публічної влади. Не в останню чергу це зумовлено недосконалістю визначення конституційного ладу України.

Неупереджений аналіз Конституції України свідчить про відсутність концептуальної єдності та системності її засад, у зв'язку з чим національна юридична система позбавляється міцного нормативно-правового фундаменту. У підсумку так званих “конституційних реформ” упродовж останніх 20 років, залишаються нерозвиненими громадянське суспільство і політична система; сформувалося значною мірою заплутане неефективне законодавство і корумпована публічно-владна система без перспективи якісних змін. Попри виникнення в останні роки суспільних втрат у сфері безпеки людини і країни, реальної загрози втратити національну державу, *стратегія конституційного розвитку* України досі не сформована.

Водночас численні практичні спроби внесення конституційних змін із боку парламенту та глави держави однозначно переконують у тому, що чинна Конституція України ґрунтується на суперечливій, принципово хибній *концепції конституційного процесу*. Незважаючи на конституційні декларації стосовно народу як єдиного джерела влади в Україні, реальна установча влада впродовж усього часу залишається у держави – Верховної Ради України та Президента України, яким постійно “допомагає” у цьому Конституційний Суд України, не акцентуючи увагу на зазначеній суперечності Конституції України.

Ця суперечність полягає в тому, що розділ XIII суперечить ст. 5 розділу I та розділу III Конституції України. Положення ч. 3 ст. 5 щодо виключного права народу визначати й змінювати конституційний лад в Україні та неможливості його узурпації державою, її органами або посадовими особами є таким, що не допускає подвійного тлумачення. Народ має прямий і безпосередній стосунок не тільки до визначення та зміни основ (або засад) конституційного ладу, а й до всіх інших його змін, до всіх інших змін чинної Конституції. Це є виключне право народу. Всупереч цьому розділом XIII Конституції України допускається участь народу у зміні тільки самих *основ* конституційного ладу (розділи I, III, XIII), до того ж *не безпосередньо*, а лише через затвердження на референдумі тих змін, які приймає Верховна Рада України. Зміна конституційного ладу в іншій частині розділу XIII Конституції взагалі не передбачає участі в цьому процесі Українського народу, а тільки участь у ньому двох суб'єктів конституційної ініціативи – народних депутатів України і Президента України. Народна конституційна ініціатива цим розділом виключається взагалі.

Народ на конституційному рівні фактично відсторонено від участі у змінах конституційного ладу. Підтвердженням є так звана “конституційна реформа” 2004 р., коли народ жодним чином не брав участі у конституційному процесі щодо зміни форми державного правління.

Брак концептуальної єдності засадничих конституційних положень зумовлює необхідність їх змін, що, згідно з чинною Конституцією України, мають бути затверджені всеукраїнським референдумом. З цими змінами пов’язуються також зміни багатьох інших конституційних положень, тому для забезпечення системності всіх змін *об’єктивно* необхідним стає ухвалення *всеукраїнським референдумом чинної Конституції України в новій редакції*. Остання є *об’єктивно* необхідною на сучасному етапі розвитку української державності – як *політико-правова основа* концептуального визначення політичних і правових реформ в Україні.

Ухвалення всеукраїнським референдумом Конституції України в новій редакції стає *ключовою ланкою* стратегії конституційного процесу, від неї залежить успішність політичної та правової реформ, а з ними – реформування економічної, соціальної, гуманітарної та інших сфер. Лише через конституційні зміни відкривається можливість системно, послідовно і виключно *на правовій основі* здійснити якісне кадрове оновлення та дійсні реформи публічної влади.

Нова якість влади відкриває можливість створити кращі умови для розвитку *політичної системи*, що, зі свого боку, позитивно вплине на якість публічної влади. Таким чином буде розірвано “зачароване коло”, в якому незріла політична система продукує неякісну владу, а остання продовжує незрілість політичної системи.

Конституція України, ухвалена на всеукраїнському референдумі, створює можливість встановити необхідну для України *парламентську* форму правління, закріпити справді необхідні публічно-владні інститути та адміністративно-територіальний устрій України як *унітарної* держави в межах чинних кордонів, збереження яких має стратегічно важливе значення для розвитку української державності, передусім із погляду суспільної та державної безпеки.

Цим зумовлена потреба *першочергового* формулювання в юридичній доктрині України засадничих конституційних положень у частині організації та функціонування *політичної* системи, а також розроблення на її основі *загальної концепції політичної реформи* в Україні.

Головними завданнями реформи політичної системи України юридична доктрина визначає усунення або зменшення впливу тих суспільно-політичних факторів, які живлять таку, що постійно *регресує*, владу, а саме: 1) юридичне розмежування влади і бізнесу; 2) подолання відчуження народу від публічної влади; 3) упорядкування багатопартійності,

а також стимулювання розвитку й відповідальності політичних партій за здійснення державної влади.

Юридична доктрина передбачає низку концептуальних основ політичної реформи, зокрема: закріплення інституту політичних партій у розділі I чинної Конституції України “Засади конституційного ладу”; проведення виборів до парламенту за *пропорційною* системою за участю політичних партій та їх об’єднань; зниження так званого “прохідного бар’єру”; утворення фракцій у парламенті виключно на *однопартійній* основі, без обмеження кількісного складу фракції; вибори до місцевих рад усіх рівнів за *мажоритарною* системою, за участю політичних партій у *висуванні* кандидатів у депутати та агітації за них; формування складу виборчих комісій усіх рівнів, зокрема й Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК), на *позапартійній професійній* основі (партії беруть участь у роботі виборчих комісій на рівних засадах через своїх представників – спостерігачів); ухвалення виборчих законів як *органічних* (кваліфіковано більшістю) без можливості внесення до них змін пізніше як за шість місяців до оголошення виборів.

Послідовна реалізація зазначених концептуальних засад при здійсненні комплексної політичної реформи стане умовою формування більш ефективної політичної системи, що ґрунтується на *відповідальній* багатопартійності, демократії і праві. Упорядкування багатопартійності, стимулювання розвитку політичних партій у контексті *розмежування влади та бізнесу* об’єктивно посилює значення *ідеологічного* фактора в організації та здійсненні влади порівняно з нинішнім домінуванням у владі бізнесового чинника. У контексті завдання *подолати відчуження народу від влади* розвиток політичних партій забезпечує, через об’єднання громадян у політичні партії, *свідому* участь громадянського суспільства у владі, а через посилення політичної конкуренції різних партій – зростання партійної *відповідальності* за державну політику.

Розвиток політичної системи у зазначених вище напрямках розглядається в юридичній доктрині як *необхідна умова* зростання *політичної та правової культури* суспільства, ефективної протидії корупції у владі, зменшення у ній рівня бюрократизму та зміцнення режиму законності в діяльності.

Реформована на таких концептуальних засадах політична система, як це передбачає доктрина, є *необхідною умовою* здійснення *правової реформи*, що, зі свого боку, є *неодмінною передумовою* здійснення ефективних реформ в інших сферах – економічній, соціальній, гуманітарній. Визначення правової реформи як *необхідної передумови* економічних, соціальних і гуманітарних реформ обумовлюється тим, що її головна мета – ефективна, соціально орієнтована і відповідальна влада, публічно-владний *суб’єкт*, який здатний ініціювати й оперативно реалізовувати



насправді *необхідні* для нашого суспільства реформи (економічну, медичну, освітню, пенсійну тощо).

Важливим питанням юридичної доктрини є визначення концептуальних засад правової реформи. Публічно-владний суб'єкт як *продукт реформування* публічної влади має органічно поєднати в собі два конституційних начала: а) *системну цілісність* влади; б) *розподіленість реалізації* влади між *різними* суб'єктами. Перше начало втілено у положенні ст. 5 Конституції України, згідно з яким народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Друге начало зазначено у положенні цієї статті, відповідно до якого народ здійснює свою владу *безпосередньо* і через органи *державної влади* та органи місцевого самоврядування, а також у положеннях ст. 6, згідно з яким державна влада здійснюється на засадах її поділу на *законодавчу, виконавчу та судову*. Поєднання конституційних начал системної цілісності влади і розподіленості її реалізації між різними суб'єктами певною мірою відбиває положення ст. 132 Конституції України щодо засад *єдності й цілісності* державної території та *поєднання централізації і децентралізації* у здійсненні державної влади.

У доктрині методологічно важливо розкрити суттєвий момент, згідно з яким органічне поєднання начал єдності влади та її поділу передбачає їхню взаємодію у трьох аспектах: *просторовому, часовому та функціональному*. Так, у просторовому аспекті *цілісність* влади характеризує конституювання України як унітарної держави, територія якої є цілісною і недоторканною. *Розподіленість* реалізації влади обумовлюється системою адміністративно-територіального устрою України (ст. 133 Конституції України).

На фундаменті *територіального* устрою (країна, міста, селища, села) об'єктивно функціонують *три* владні системи: а) загальнонародна влада; б) державна влада; в) місцеве самоврядування. Перша владна система уособлює суб'єктну *цілісність* влади (єдиний суб'єкт влади – народ), друга і третя – суб'єктну *розподіленість* влади: адміністративну (суб'єкти – органи держави) і територіальну (суб'єкти – територіальні громади). Зважаючи на це, необхідно звернути увагу на неточність назви розділу IX Конституції України “Територіальний устрій України”, оскільки у її ст. 132 йдеться про *територіальний* устрій, а у ст. 133 – про систему *адміністративно-територіального* устрою України.

Загальнонародна влада є *безстроковою* та *функціонально визначальною* щодо двох інших систем. Це означає належність народіві виключного права визначати та змінювати конституційний лад і зазначені три владні системи та відношення між ними, тобто означає належність народіві *первинної установчої* влади.

*Первинну* установчу владу в частині визначення конституційного ладу й обрання представницьких органів державної влади і представницьких

органів місцевого самоврядування Український народ здійснює *безпосередньо* сам. Опосередковане здійснення первинної установчої влади в частині *зміни* конституційного ладу, а також вирішення найважливіших питань суспільного і державного життя через *всеукраїнський референдум* (зміна території України, участь у міжнародних союзах тощо) та у частині *окремих установчих* повноважень стосовно інститутів Президента України й парламенту народ здійснює через обрані ним органи – Верховну Раду України та Президента України. Проте, враховуючи негативну практику опосередкованої реалізації цими державними інституціями первинної установчої влади народу, існує потреба змінити ситуацію, *делегувавши* через Конституцію опосередковане здійснення первинної установчої влади народу окремому *наддержавному представницькому органу* – *Всеукраїнським установчим зборам* як *найвищій* представницькій владі народу. У літературі вже висловлювалася пропозиція щодо формування такого органу з депутатських делегатів від місцевих рад усіх рівнів та Верховної Ради України згідно з Конституцією України та на підставі закону<sup>3</sup>.

У такий спосіб *представництво народу* в системі публічної влади буде значною мірою позбавлене впливу на інститут народного представництва факторів корупції та бюрократизму, притаманних *виконавчій* владі держави.

Цілісність влади у *часовому аспекті* забезпечується *безстроковістю* її *безпосереднього* здійснення народом і *безперервністю* здійснення влади всіма суб'єктами систем держави й місцевого самоврядування. Хронологічна *розподіленість* реалізації влади втілена у принципі *періодичної зміни* народом своїх представників у державній владі й у місцевому самоврядуванні. Водночас тенденція погіршення якості публічної влади вказує на потребу змінити практику реалізації принципу періодичної зміни народного представництва і посилити контроль народу за ним із можливістю оновлення його складу.

Відтак виявляється об'єктивна *необхідність* переглянути періодичність зміни представників народу у парламенті та депутатів місцевих рад усіх рівнів. Тому в *концептуальному* визначенні правової реформи, в контексті поєднання принципів *безперервності* установчої влади народу та її *оновлення*, суттєве значення має зменшення строку повноважень *представницьких* органів влади з п'яти до чотирьох років та обмеження перебування громадянина у статусі народного депутата України *двома* скликаннями *поспіль* зі збереженням за ним права участі у виборах до парламенту через чотири роки після другого строку повноважень.

<sup>3</sup> Олексій Ющик, 'Конституційні митарства чи Народна Конституція?' в *Формула демократії: "Народ – Конституція – влада". 20-річчю Конституції України присвячується* (Мороз О, Ющик О упоряд, Парлам вид-во 2016) 230.



Таке вирішення проблеми установа публічної влади *об'єктивно* посилює владу народу і його контроль за останньою; при цьому ще більше скорочуються можливості впливу на публічну владу чинників корупції та бюрократизму, прискорюється розвиток політичної і правової культури населення, а також становлення дієздатних політичних партій.

У *функціональному* аспекті *цілісність* влади забезпечує *пріоритетний* у системі владних функцій статус *установчої* влади народу як єдиного суб'єкта права визначати і змінювати конституційний лад в Україні та обирати своїх представників до складу органу *законодавчої* влади – Верховної Ради України. Функціональна *розподіленість* влади втілюється у: поділі публічної влади на дві системи – державну владу та місцеве самоврядування; *ієрархії* системи центральних і місцевих органів державної влади – у взаємодії з *демократичною* системою місцевого самоврядування на основі демократичного централізму; здійсненні державної влади – на засадах її *поділу* на *законодавчу, виконавчу і судову* (ст. 6 Конституції України). Підпорядкованість функціонально розподіленої влади цілісній установчій владі народу забезпечує *єдиний* правовий порядок, що ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити не передбачене законодавством, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

Отже, конституційні начала системної цілісності та розподіленості реалізації влади народу між різними суб'єктами в їх взаємодії у просторовому, часовому і функціональному аспектах розглядаються в юридичній доктрині як *методологічна* основа, на якій здійснюється конкретизація концептуальних засад правової реформи. Зазначена конкретизація включає концептуальне визначення: а) *взаємовідносин держави з народом* як єдиним джерелом влади; б) *взаємодії* державної влади та місцевого самоврядування; в) реформування *держави* (парламентської, адміністративної й судової реформ) і реформи *місцевого самоврядування* (муніципальної реформи).

Доктринальне визначення взаємовідносин держави і народу стосується участі державної влади в реалізації установчої влади безпосередньо народом (участь влади в організації виборів та референдумів). Ці взаємовідносини слід будувати на *засадах: якісного однозначного* нормативного врегулювання їх на *конституційному та законодавчому* рівнях; забезпечення ефективного *контролю суспільства* за дотриманням відповідних конституційних норм і законів усіма суб'єктами публічної влади, особливо в частині забезпечення *вільного* волевиявлення народу та встановлення *дійсних* результатів цього волевиявлення за підсумками виборів і референдуму (гостру актуальність цієї проблеми яскраво

демонструють нещодавні вибори глави держави у США); *запобігання узурпації влади народу* державними органами (парламентом, главою держави, урядом, судами, ЦВК) завдяки обов'язковому створенню відповідних дієвих *юридичних механізмів* такого запобігання. Досить пригадати нещодавній юридичний конфлікт в Україні між єдиним органом конституційної юрисдикції та главою держави, а також інші подібні конфлікти.

У контексті *парламентської* форми правління виявляється необхідність відмовитися від практики *всенародного обрання глави держави* і надати Конституцією України установчі повноваження щодо нього, наприклад, Всеукраїнським установчим зборам або парламенту (останнє практикується в європейських країнах уже давно).

*Повноваження* стосовно *призначення* всеукраїнського референдуму має належати виключно парламенту як *представницькому* органу народу, а *обов'язок проголошення* референдуму *за народною ініціативою* доцільно було б покласти на главу держави. При цьому народна ініціатива повинна бути підпорядкована принципу: “дозволено все, що не заборонено Конституцією”, а *державні органи* зобов'язані керуватися принципом “здійснювати лише те, що дозволено законом”, діяти на підставах, у межах повноважень та у спосіб, які визначені Конституцією та законами України.

Стосовно концептуального визначення *взаємодії державної влади та місцевого самоврядування* юридичною доктриною передбачається, що зазначена взаємодія ґрунтується на засадничих конституційних положеннях, згідно з якими в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), а органи державної влади та органи місцевого самоврядування *однаковою мірою* зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

На нашу думку, як одна зі складових публічної влади, *міське самоврядування* необхідно конституційно визначити як *самостійне здійснення влади територіальними громадами*, право на яке визнається та гарантується державою, уточнивши формулювання ст. 7 Конституції України.

Однією з важливих концептуальних засад правової реформи є вимога в процесі її здійснення *узгоджувати* перетворення публічної влади як суб'єкта необхідних економічних, соціальних і гуманітарних реформ із характером зазначених реформ. Адже від того, *яка* економічна, соціальна чи гуманітарна система відносин є *метою* економічних, соціальних і гуманітарних реформ, залежатиме визначення завдань, функцій і структурної побудови держави та місцевого самоврядування, а відповідно, і зміст концепцій конкретних *правових* реформ (парламентської, адміністративної, судової, муніципальної).

Реалізація комплексу реформ, згідно з юридичною доктриною України, передбачає реальне втілення в життя *принципу конституційної закон-*

ності в діяльності всіх владних структур, тобто *неухильного виконання* Конституції. Це означає *імперативність* застосування конституційних норм в усіх випадках і необхідність забезпечити *реальну охорону* Конституції від її протиправної зміни та інших порушень вимог. У зв'язку з цим у новій редакції Конституції України слід передбачити окремий розділ XI “Охорона Конституції”, на основі якого повинен бути розроблений і запроваджений у пріоритетному порядку *належний юридичний механізм*.

Такий юридичний механізм становлять конституційні положення, згідно з якими: 1) охорона Конституції України забезпечується в реалізації принципу *конституційної законності*; 2) охорона Конституції є обов'язком держави і справою усіх громадян України; 3) забороняється припинення або зупинення дії Конституції України чи її окремих положень, а внесення змін до Конституції України або її перегляд здійснюється виключно суб'єктами та у спосіб, які визначені Конституцією України, ухваленою всеукраїнським референдумом; 4) органу конституційної юрисдикції заборонено тлумачити Конституцію України таким чином, що будуть порушені встановлені нею права і свободи людини та громадянина або інші конституційні положення; 5) закони, інші правові акти або їхні окремі положення, визнані такими, що не відповідають Конституції України, визнаються нечинними з *дня набуття ними чинності*, якщо інше не встановлено рішенням суду про їх неконституційність; 6) матеріальну шкоду, завдану неконституційними актами органів державної влади або їхньою дією на підставі цих актів громадянам та юридичним особам, відшкодовує держава в установленому законом порядку, а винні керівні особи несуть кримінальну відповідальність.

Суб'єктну основу такого юридичного механізму становлять: оновлений Конституційний Суд України як *спеціальний орган* охорони Конституції України, прав і свобод людини; система судів загальної юрисдикції; Генеральний прокурор України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Зважаючи на це, слід реформувати Конституційний Суд України, систему судів загальної юрисдикції та прокуратури на концептуальних засадах єдиної правової реформи, встановивши обов'язки й повноваження зазначених владних суб'єктів щодо охорони Конституції України від порушень її положень із боку парламенту, глави держави, уряду, інших центральних органів державної влади.

Таке реформування повинно здійснюватися на засадах посилення: а) *незалежності* правоохоронних органів від глави держави, законодавчої та виконавчої влади; б) *демократичного контролю* за всією правоохоронною системою; в) дієвості механізмів *взаємних стримувань і противаг* усередині цієї системи.

Інакше кажучи, комплексна правова реформа повинна бути доповнена здійсненням *конституційної реформи*. У поняття “конституційна

реформа”, на нашу думку, помилково включаються будь-які конституційні зміни; це поняття ми пов’язуємо виключно зі змінами *порядку перегляду та ухвалення Конституції* разом із запровадженням *спеціального механізму її охорони*. Об’єктом і предметом конституційної реформи є Конституція як інституційне явище, а отже, суспільні відносини щодо її ухвалення, перегляду та охорони.

Важливо також зазначити, що нова редакція Конституції України, про яку йшлося вище, не змінює у *сутнісному розумінні* конституційний лад; а тому конституційні новації мають бути наближені до структури і (поста)тейного викладу чинного конституційного тексту, зважаючи на *техніко-юридичну вимогу* не зруйнувати пов’язані з цим текстом чинне законодавство України і судову практику. Тільки комплексний, системний процес реформування публічної влади на основі науково обґрунтованої юридичної доктрини України є запорукою успіху всіх реформ, необхідних українському суспільству.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Edited books*

1. Yushchuk O, ‘Konstytutsiini mytarstva chy Narodna Konstytutsiia?’ v *Formula demokracji: “Narod – Konstytutsiia – vlada”. 20-richchiu Konstytutsii Ukrainy prysviachuietsia* (Moroz O, Yushchuk O uporiad, Parlam vyd-vo 2016) (in Ukrainian).

#### *Theses*

2. Tepluk M, ‘Konstytutsiino-pravovi problemy orhanizatsii publichnoi vlady v Ukraini’ (dys kand yuryd nauk, 2008) (in Ukrainian).

Mykhailo Tepluk

## CONSTITUTIONAL DEFINITION OF PUBLIC AUTHORITY – KEY ELEMENT OF THE LEGAL DOCTRINE OF UKRAINE

ABSTRACT. The article is devoted to the problem of the system of public power in Ukraine constitutional definition in the context of the legal doctrine of Ukraine.

The purpose of the article is to define the concept of public authority and methodological approaches to the constitutional consolidation of its system in Ukraine.

The article emphasizes the need for scientific research in the spheres of constitutional principles of public power in Ukraine organization and functioning, of clarifying this power essence and peculiarities of its manifestation in Ukrainian society. Article also deals with the need to study the patterns of public power in the constitutional system of Ukraine and its reform.

The notion of public power in connection with political power and the main forms of exercising public power in modern societies, which are state power and local self-government, are considered.

The negative regularity of the quality of public power deterioration due to the underdeveloped political system because of the imperfection of the Ukrainian constitutional order definition is noted. It is alleged that one such circumstance is that the Constitution of Ukraine is based on a contradictory, fundamentally erroneous in its concept constitutional process.

It is emphasized that strategy of the constitutional process key part, on which the success of political and legal reforms depends, and with them – the reform of economic, social, humanitarian, and other spheres, is the adoption of a new Ukrainian Constitution in a new version. Only through constitutional changes is it possible to carry out reforms of public authorities systematically, consistently, and exclusively on a legal basis.

The priority of formulation in the legal doctrine of Ukraine of the basic constitutional provisions concerning the political system organization, and development on its basis the political reform general concept is specified. The main tasks of the reform in the political system of Ukraine are determined, which are the elimination or reduction of the influence of the relevant socio-political factors that feed poor quality government, the conceptual foundations of political reform are identified. It is emphasized that the political system reformed in this way is a necessary condition for the legal reform implementation, as a prerequisite for the reforms in other areas implementation.

The main purpose of legal reform and its conceptual principles in accordance with the legal doctrine of Ukraine are indicated. Various aspects of these principles are described. The issues of constituent power are considered, in particular, the doctrinal definition of the relationship between the state and the people in terms of the participation of state power in the implementation of constituent power directly by the people.

According to the legal doctrine of Ukraine, the need for real implementation of the principle of constitutional legality, strict implementation of the Constitution, imperative constitutional norms application and the need to ensure real Constitution protection from its illegal change and other violations of its requirements are noted. In this regard, the new version of the Constitution of Ukraine should provide a section “Protection of the Constitution”, based on which an appropriate legal mechanism should be developed and implemented, and a description of the latter should be given. The concept of “constitutional reform” is critically considered, the definition of its object and subject is offered.

KEYWORDS: public power; constitutional order; political reform; legal reform; legal doctrine; constitutional reform; constitutional legality; constitutional process.