

УДК 342.34

КЛАСИФІКАЦІЯ ГАРАНТІЙ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

CLASSIFICATION OF GUARANTEES OF THE REALIZATION OF STATE POWER IN UKRAINE

Кравцова З.С.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Конституціоналізм як сучасна наука

В українській юридичній науці сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій державної влади та виділення певних критеріїв такої класифікації. У статті автором опрацьовано значний обсяг матеріалу, на основі такого аналізу запропоновано систему гарантій державної влади класифікувати на загальні, що забезпечують функціонування та розвиток суспільства, та юридичні, які закріплені у нормативно-правових актах і встановлюють права та обов'язки суб'єктів правовідносин у сфері здійснення державної влади, а також закладають механізм їхньої відповідальності, матеріально-фінансові та кадрові засади функціонування. З'ясовано, що система гарантій державної влади є складною й чітко невизначеною, а тому вимагає подальшого наукового дослідження, адже гарантії – це передумови існування ефективної системи державної влади. Здійснено розгляд гарантій державної влади з позицій системного підходу.

Ключові слова: державна влада, народовладдя, гарантії здійснення державної влади, органи державної влади, демократія.

В українській юридичній науці на сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій державної влади та виділення певних критеріїв такої класифікації. В основу класифікації гарантій державної влади можуть бути покладені різні класифікаційні критерії: форма закріплення гарантій; сфера дії гарантій; ступінь їх державної забезпеченості; характер правових норм, якими закріплено статус державної влади; взаємовідносини держави і громадянина та інші критерії. Певною мірою класифікація гарантій державної влади має умовний характер. Проте, на мій погляд, уся система державних

гарантій мусить бути вмонтованою у конструкцію, яка, по-перше, унеможливила б втручання іноземних та міжнародних інституцій у внутрішні справи держави; по-друге, сприяла б органам публічної влади запровадити такий правовий механізм, який дозволяв би самостійно, оперативно і кваліфіковано вирішувати всі питання в межах законодавчо закріпленої компетенції. При цьому досить гостро стоїть питання відповідальності.

Певні аспекти щодо гарантій здійснення державної влади розглядали у своїх працях М. Василевич [1], І. Жаровська [2], Б. Калиновський [3],

М. Козюбра, А. Колодій [4], М. Корнієнко, В. Ковтун [5], Г. Мурашин [6].

Погоджуюсь із позицією Б. Калиновського, що відповідальність має бути диференційованою на кожному рівні державного управління та на рівні самоврядування, у кожній посадовій особі, яка забезпечує певну ділянку роботи [3, с. 230].

Традиційно, як у теорії держави і права, так і в конституційному праві [7, с. 516; 8, с. 188–189] залежно від змісту та виду суспільної діяльності прийнято виділяти загальні та спеціальні (юридичні) гарантії. Вчені О. Кушніренко, Т. Слінько, Р. Веніславський, В. Ковтун виділяють політичні, юридичні, організаційно-правові, ідеологічні, військові (силові), духовні та дипломатичні [9, с. 28; 10, с. 103].

У вітчизняній юридичній науці сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій державної влади та виділення її критеріїв. Адекватна систематизація гарантій державної влади сприятиме як демократичному розвитку нашої держави, особливо в процесі трансформації державного апарату, так і розвитку теоретико-методологічних засад цієї проблематики.

Питання про класифікацію видів гарантій багато в чому визначає вирішення завдань їх подальшого вивчення, аналізу механізму їх дії, також це важливо для успішного розгляду шляхів їх подальшого розвитку і вдосконалення. Наукова класифікація гарантій має велике значення для з'ясування специфіки як закріплення, так і процесу гарантованого функціонування державної влади.

Виділення критеріїв класифікації та відносно самостійних видів гарантій державної влади базується на опрацюванні ідей, теорій, доктрин, звичаїв і обумовлено історичними, міжнародними, законодавчими, національними, політичними й іншими особливостями розвитку цього інституту.

Спеціальні (юридичні) гарантії можна поділити на дві групи: нормативно-правові та організаційно-правові. Серед спеціальних (юридичних) гарантій державного ладу України чільне місце посідають нормативно-правові гарантії. Вважаю що нормативно-правові гарантії державного ладу – це система конституційно-правових норм, за допомогою яких забезпечується функціонування, охорона і захист державного ладу України. До них належать гарантії, закріплені в Конституції України, законах та інших нормативно-правових і міжнародних актах. Із точки зору широкого підходу нормативно-правові гарантії державного ладу – це комплекс правових норм та засобів, за допомогою яких забезпечується демократичний характер державного ладу, його охорона й захист.

Так, конституційні гарантії В. Погорілко визначив як вид правових гарантій механізм забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими фізичними і юридичними особами [11]. Ю. Тодика, В. Журавський звертають увагу, що конституційні гарантії – це передбачені Основним Законом України засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію певного інституту [7]. Конституційні гарантії державного устрою України ґрунтовно досліджені в роботах С. Телешуна [12].

Конституційні гарантії мають найвищу юридичну силу, є основою правових гарантій. Конституційними гарантіями у вузькому розумінні є гарантії щодо самої Конституції України як нормативно-правового акта. В широкому розумінні конституційні гарантії спрямовані на охорону державного і суспільного ладу, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, форм прямого народовладдя, Президента

України, органів законодавчої, виконавчої і судової влади, інститутів місцевого самоврядування, територіального устрою України.

Конституція України має найвищу юридичну силу, визначає статус державних і недержавних інститутів, які виступають гарантами реалізації конституційних норм про державний лад України, внаслідок чого здійснюється функціонування і державної влади. Тому важливою гарантією державної влади є стабільність Конституції. Стабільність обумовлена стійкістю тих суспільних відносин, які регулюються Конституцією, і передбачає дію її основних положень протягом тривалого історичного періоду розвитку держави та суспільства. Така стабільність забезпечується передбаченими в Конституції складними умовами щодо порядку внесення змін до тих її частин, які встановлюють основи конституційного ладу. Так, положення ст. 156 Конституції України [14] встановлюють особливості порядку ініціювання, проходження, розгляду та ухвалення законопроекту про внесення змін до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум» і XIII «Внесення змін до Конституції України», якими по суті визначаються основи конституційного ладу в Україні.

Необхідно ще багато зробити державним інституціям і громадянському суспільству, щоб Україна відповідала високим стандартам правової держави. Адже сутність конституції полягає у встановленні ефективної системи гарантій, які змушують державу діяти задля реального захисту потреб суспільства, встановлюють перешкоди до будь-яких трансформацій влади, спрямованих на відмову від цінностей свободи, права і справедливості [15, с. 25].

Цільове призначення гарантій здійснення державної влади полягає в забезпеченні організаційної та матеріально-фінансової самостійності і

спроможності її органів і посадових осіб у розв'язанні питань загальнодержавного та місцевого значення, при цьому необхідно досягти гармонізації цінностей в межах всієї території держави. Тільки за умови спільної об'єднуючої мети державна влада зможе досягти прогресу і об'єднання суспільства навколо історично сформованих цінностей українського народу; у забезпеченні прав державної влади та створенні сприятливих умов для їх комплексної дієвої реалізації в ім'я процвітання України.

Фундаментальне значення для гарантованості ефективної та дієвої державної влади мають матеріальні норми права, які регулюють важливі питання ринкової економіки, будівництва, транспорту, охорони навколишнього середовища, охорони культурної спадщини, житлового господарства тощо. При встановленні гарантій державної влади важливо зауважити, що державна влада в особі головних її органів повинна чітко засвоїти, що відносини місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування – це відносини рівноправних, незалежних суб'єктів публічного права, кожен із яких має свої чітко окреслені повноваження та сфери діяльності [3, с. 236–237].

Ефективність гарантій значною мірою залежать також від реалізації засади єдності державної влади, яка має три складові: 1) соціальна та соціально-політична єдність влади, при цьому соціальна – це коли різні суспільні групи та органи влади об'єднують єдині цінності, у свою чергу соціально-політична єдність влади характеризується у реалізації державної політики всередині країни та на міжнародній арені; 2) єдність принципів цілей у діяльності всіх державних органів; 3) організаційно-правова єдність, коли відбувається розподіл функцій влади між органами, а не поділ системи влади.

Слід наголосити, що всі органи і посадові особи держави набувають своїх повноважень на здійснення державної влади у результаті вільного волевиявлення народу, що надає легітимність державної влади. Саме тому організовану систему державної влади в соціальному аспекті можна розглядати як єдність умов реалізації основних прав і свобод громадян, оскільки ця реалізація багато в чому залежить від принципів організації самої державної влади, які слугують передумовою ефективності забезпечення основних прав. Державна єдність виступає як прояв солідарності громадян [16, с. 221-222].

Серед гарантій державної влади виділяють й економічну складову, яка характеризується достатністю фінансів для утримання апарату держави, а для цього має бути наявна власна економічна, фінансова та бюджетна системи.

В першу чергу економічні гарантії безпосередньо сприяють реалізації верховенства державної влади. При аналізі суверенітету державної влади необхідно мати на увазі його економічну основу (систему власності), політичну сутність чи зміст та юридичну форму [17, с. 44]. Розділяємо думку Н. Пастухової, що «без території, простору, землі, води, повітря, надр, які підпорядковані верхній владі, не може бути самої держави, саме вони утворюють матеріальний зміст суверенітету» [18, с. 22].

В Конституції України встановлено монопольне право українського народу на землю та природні ресурси, яке може здійснюватися від імені народу виключно органами державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, встановлених Конституцією. За висловленнями Ю. Шемшученко, «держава не завжди може захистити свій суверенітет, зокрема в економічній сфері, у неї залишилося 20% власності. Через те бал часто правлять нечисті руки. Як наслідок, процвітають корупція та злочинність. Усе це

звичайно підриває внутрішній суверенітет» [19, с. 3].

Здійснення державної влади може бути ефективним лише за умови стабільності її системи, яка повною мірою відображає її організацію, структурні елементи, внутрішні та зовнішні зв'язки, динаміку змін, механізм дії, спрямований на розв'язання функцій та завдань держави.

Важливим питанням при розкритті гарантій здійснення державної влади є визначення місця людини, громадянина як носія, головного суб'єкта державної влади. Саме серед ціннісних факторів для людини має бути сформована система державної та самоврядної влади, що забезпечить більшу легітимність, ефективність, авторитет державної влади, а відтак і гуманізаційний аспект механізму держави.

Важливо забезпечити гарантованість верховенства державної влади, яка полягає в юридичній та фактичній правомочності встановлювати в суспільстві єдиний правопорядок, правоздатність державних органів і громадських об'єднань, наділяти правами і обов'язками посадових осіб, визначати, дотримуватися та захищати права і свободи людини [20, с. 72]. Гарантії мають важливе значення ще й тому, що державна влада виступає як головний розпорядник економічних, технічних, наукових, інформаційних, ідеологічних ресурсів, соціальних і духовних благ людини та громадянина.

Дослідження нормативно-правових гарантій реалізації державної влади в Україні дозволяє зробити висновок, що головною проблемою сучасного українського конституціоналізму є співвідношення між конституційними приписами й реаліями, тобто між юридичним і фактичним станом речей у процесі здійснення державної влади. Недостатньо на конституційно-правовому рівні закріпити гарантії здійснення державної влади, а необхідно

створити умови їх реального втілення, що забезпечить ефективність і легітимність державної влади.

Отже, класифікація гарантій державної влади з поділом їх на загальні та спеціальні (юридичні) є досить умовною. Спеціальні (юридичні) гарантії – це правові норми. Аналіз гарантій державної влади, який містить зазвичай конституційні принципи, дозволяє констатувати, що в ньому закріплені й загальні гарантії (правовий, демократичний, соціальний характер діяльності державної влади, принцип розподілу влади як основи побудови і функціонування органів державної влади тощо). Таким чином, можна зробити висновок про те, що всі види гарантій мають правовий аспект, оскільки вони юридично закріплені. Ми вважаємо, що здійснювати поділ та аргументувати про певні особливості загальних і спеціальних гарантій державної влади не доцільно, позаяк всі гарантії закріплені у правових нормах. Проте слід зазначити, що всі гарантії знаходяться у взаємній залежності, доповнюють одна одну і діють як єдиний механізм, що забезпечує стабільність та демократичність державної влади в Україні.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що гарантії державної влади – це обумовлена закономірностями суспільного розвитку та нормативно закріплена система умов, засобів і способів, які забезпечують дієву і ефективну реалізацію закріплених за органами та посадовими особами державної влади прав і належне виконання ними покладених обов'язків в інтересах українського народу, поєднуючи міжнародні, загальнодержавні та місцеві інтереси.

Очевидно, ключовими елементами системи гарантій державної влади є умови, засоби і способи, які забезпечують ефективну реалізацію державної влади в Україні. Умови являють собою ті обставини, за яких відбувається функціонування державної влади, а саме: загальний стан суспільних відносин, включаючи і геополітичні аспекти, економічні, соціальні, політичні, ідеологічні, культурні, релігійні показники існування суспільства. Способами є юридично закріплені права та обов'язки суб'єктів правовідносин у сфері здійснення державної влади, використання та виконання яких і зумовлює функціональну складову державної влади. Засоби як елемент системи гарантій державної влади пов'язані не з абстрактним теоретичним розумінням суверенної державної влади, а з її реальною складовою, дійсним матеріальним виявленням, ними є матеріальна (комунальне та державне майно, рухоме та нерухоме, земля, земельні ресурси) та фінансова (бюджет та інші джерела фінансування) основи державної влади, а також людський ресурс (громадяни України, особи без громадянства, іноземці, які проживають на території України).

Удосконалення нормативного забезпечення гарантій публічної влади, у тому числі й щодо організаційного забезпечення системи її органів, має бути одним із ключових напрямів сучасної конституційної реформи. Зокрема, важливим є формування державної політики з урахуванням необхідності матеріального, фінансового та кадрового забезпечення діяльності органів державної та самоврядної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Василевич М.В. Конституційно-правові гарантії незалежності судової влади: теорія та практика реалізації : дис... канд. наук, Київ. 2011. 194 с.
2. Жаровська І.М. Правова природа державної влади (теоретико-правове дослідження): дис. д-ра юрид. наук, Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 300 с.
3. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: дис. д-ра юрид. наук. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 527 с.
4. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [текст]: [підручник] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. [2-е вид., перероб. і доп.]. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 504 с.
5. Ковтун В.І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти : монографія; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків : Фактор, 2014. 216 с.
6. Мурашин Г.О. Гарантії безпосередньої демократії [текст] / Г.О. Мурашин // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.
7. Конституційне право України [текст]: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.]. За ред. Ю.М. Тодика, В.С. Журавського. К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
8. Фрицький О.Ф. Конституційне право України [текст]: [підручник] [2-ге вид., переробл. та допов.] Київ : Юрінком Інтер, 2004. 509 с.
9. Конституційне право України в схемах і дефініціях: навч. посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. За ред. О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько, Р.В. Веніславського. Харків : Торнадо, 2003. С. 28.
10. Ковтун В.І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти: монографія. М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків : Фактор, 2014. 216 с.
11. Погорілко В.Ф. Гарантії конституційні. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. Енцикл», 1998. Т. 1: А–Г. С. 554–555.
12. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: Монографія. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2000. С. 259–279.
13. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 р.: (ОФІЦ. ТЕКСТ). Київ : А.В. ПАЛИВОДА, 2016. 76 с.
14. Наливайко Л.Р. Нормативно-правові гарантії державного ладу України. Університетські наукові записки. 2009. № 1 (29). С.24–27.
15. Государственное право Германии: Сокр. пер. нем. семитомного издания / [Арним Г., Бартльшпергер Р., Бетге Г., Блюмель В., Буллинггер М.]; отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва : ИГПАН, 1994. Т. 2. 320 с.
16. Валадес Д. Контроль над властью, пер. с испанского А. Автономова, В. Гайдамака. Москва : Идея-Пресс, 2006. С. 123.
17. Левин И.Д. Суверенитет / И.Д. Левин. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 44.
18. Пастухова П.Б. Государственный суверенитет как основа российской государственности. Конституционное развитие России и Украины. Вып. 1: Сб. науч. трудов. Харьков : Право, 2011. С. 22.
19. Шемшученко Ю.С. Проблема державного суверенітету як предмет наукових досліджень. Вісник ПАП України, 2011. № 6. С. 3.
20. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. юрид. закладів і фак. / [Тацій В.Я., Погорілко В.Ф., Тодика Ю.М., Бурчак Ф.Г., Грошевой Ю.М.]; ред. В.Я. Тацій. К. : Український центр правничих студій, 1999. 376 с.

В українській юридическій науці сьогодні не існує єдиного мненія щодо класифікації гарантій державної влади і виділення певних критерієв такої класифікації. В статті автором оброблено значительний об'єм матеріала, на основі такого аналізу внесено пропозицію щодо класифікації системи гарантій державної влади. А саме, класифікувати гарантії на загальні, які забезпечують функціонування і розвиток суспільства, і юридическі, які закріплені в нормативно-правових актах і встановлюють права і обов'язки суб'єктів правовідносин в сфері здійснення державної влади, а також закладають механізм їх відповідальності, матеріально-фінансові і кадрові основи функціонування. Вияснено, що система гарантій державної влади є складною і чітко неопределеною, а тому потребує дальшого наукового дослідження, оскільки гарантії – це передумови існування ефективноі системи державної влади. Здійснено розгляд гарантій державної влади з позицій системного підходу.

Ключеві слова: державна влада, народова влада, гарантії здійснення державної влади, органи державної влади, демократія.

In Ukrainian legal science today there is no unanimity about the classification of government guarantees and the allocation of certain criteria for such a classification. In this article the author has processed a considerable amount of material, on the basis of such an analysis, it is proposed to classify the system of state guarantees to the general, ensuring the functioning and development of society and legal, which are enshrined in the legal acts and establish the rights and obligations of the subjects of legal relations in the sphere of implementation of state power, and also lay the mechanism of their responsibility, material and financial and personnel principles of functioning. It is revealed that the system of guarantees of state power is complex and clearly uncertain, and therefore – requires further scientific research, since guarantees are prerequisites for the existence of an effective system of state power. The consideration of state power guarantees from the point of view of the system approach.

Key words: state power, people's power, guarantees of the exercise of state power, bodies of state power, democracy.
