

## РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.2

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

#### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF THE MECHANISM OF REALIZATION OF THE POLITICAL FUNCTION OF THE UKRAINIAN STATE

Беляєва М.В.,

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри загальноправових дисциплін*

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

В статті зроблена спроба авторської розробки конституційно-правових засад механізму реалізації політичної функції Української держави. Обґрунтовано розмежування понять «механізм реалізації функцій держави» з поняттями «форми реалізації (здійснення) функцій держави», «методи реалізації функцій держави», «механізм держави». Визначено поняття, структуру та взаємодію елементів механізму реалізації політичної функції Української держави.

**Ключові слова:** політична функція Української держави, механізм реалізації політичної функції Української держави, нормативно-правовий механізм реалізації політичної функції держави, інституціональний механізм реалізації політичної функції держави.

В статье осуществлена попытка авторской разработки конституционно-правовых основ механизма реализации политической функции Украинского государства. Обосновано разграничение понятий «механизм реализации функций государства» с понятиями «формы реализации (осуществления) функций государства», «методы реализации функций государства», «механизм государства». Определено понятие, структура и взаимодействие элементов механизма реализации политической функции Украинского государства.

**Ключевые слова:** политическая функция Украинского государства, механизм реализации политической функции Украинского государства, нормативно-правовой механизм реализации политической функции государства, институциональный механизм реализации политической функции государства.

In the article the author's attempt to develop constitutional and legal basis the mechanism of the political function of the Ukrainian state. Proved the distinction between «mechanism of realization of the function of the state» to the concepts of «form of realization (implementation) of state functions», «methods of realization of state functions», «mechanism of the state». The concept, structure and mechanism of interaction of the elements of the political function of the Ukrainian state are defined.

**Key words:** political function of the Ukrainian state, the mechanism of realization of the political function of the Ukrainian state, the legal mechanism of realization of the political functions of the state, the institutional mechanism of realization of the political functions of the state.

**Постановка проблеми.** Всебічне та повне уявлення про політичну функцію держави неможливе без дослідження теоретичних та практичних аспектів її реалізації. Реальне і ефективне функціонування Української держави залежить від наявності відповідних правових, організаційних, матеріальних, фінансових та інших засобів. Слід зазначити, що система подібних засобів і складає основу механізму реалізації функцій держави.

Поняття «механізм реалізації функцій держави» вимагає особливої уваги з точки зору методологічного опрацювання, оскільки, по-перше, в сучасних дослідженнях практично відсутні наукові доробки стосовно цього питання; по-друге, методологічна чіткість і однозначність розуміння зазначеного механізму дозволять уникнути численних проблем при практичній реалізації напрямів і видів державної діяльності у відповідних сферах суспільного життя.

**Стан дослідження.** Джерельною базою наукової статті стали праці в сфері теоретичних та практичних питань функціонування держави таких вітчизняних та російських науковців, як: В. Бабаєв, О. Бермічева, О. Варич, О. Лоцихін, Л. Морозова, Л. Наливайко, П. Онопенко, Г. Падалко, В. Погорілко, Д. Пожарський, Ю. Тихомиров та ін.

Сучасний стан розвитку юридичної науки свідчить про відсутність серед науковців сталого поняття та єдиного підходу до розуміння ознак, елементів механізму реалізації функцій держави, що свідчить про необхідність наукового пошуку у напрямі розробки його цілісної теорії, зокрема теорії механізму реалізації політичної функції Української держави, з метою забезпечення його адекватності реаліям та перспективам суспільно-політичного розвитку, що і складатиме мету цієї статті.

Досягнення цієї мети обумовило розв'язання на-

ступних дослідницьких завдань: обґрунтувати розмежування поняття «механізм реалізації функцій держави» з поняттями «форми реалізації (здійснення) функцій держави», «методи реалізації функцій держави», «механізм держави»; визначити поняття механізму реалізації політичної функції Української держави; розкрити структуру зазначеного механізму та надати характеристику його складових.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі останнім часом спостерігається тенденція до поширення використання такої категорії, як «механізм» – «механізм правового регулювання», «механізм правотворчості», «механізм реалізації Конституції України», «механізм інформаційної безпеки» тощо. На думку вчених, це пов'язано із усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинуту систему законодавства, але їй потрібні чіткі механізми втілення їх у життя [1, с. 337]. Так і реалізація політичної функції держави вимагає наявності власного механізму з урахуванням взаємовпливу факторів соціального середовища та динаміки суспільно-політичного розвитку держави.

В понятійно-категоріальному ряді юридичної науки термін «механізм реалізації функцій держави» ще не набув загального поширення. Традиційно в науковій літературі при розгляді питання щодо реалізації функцій держави використовуються правові конструкції «форми реалізації (здійснення) функцій держави» та/або «методи реалізації функцій держави». Але, незважаючи на такий підхід, російський вчений Л. Морозова вважає, що «форми реалізації функцій держави» та «механізм здійснення конкретної діяльності держави» є різними за змістом, самостійними категоріями [2, с. 33]. Подібної позиції дотримуються й інші вчені [3, с. 16; 4, с. 112; 5, с. 125]. Механізм реалізації функцій держави за своїм змістом є поняттям більш ширшим, ніж форма реалізації функцій держави. Механізм реалізації функцій держави охоплює не тільки форму реалізації функцій держави, а й нормативно-правові, організаційно-правові, матеріально-фінансові та інші основи діяльності держави. Використання теоретико-правової конструкції «механізм реалізації функцій держави» дозволяє розкрити функцію держави як динамічну, фактичну й постійну діяльність держави, проникнути в її внутрішню структуру, дослідити роботу всіх її елементів.

При розгляді питання про реалізацію політичної функції, яке має не тільки теоретичне, але і практичне значення для державотворчого процесу, варто звернути увагу на таку загальнотеоретичну конструкцію, як «механізм держави». Між функціями держави та її механізмом, підкреслює В. Корельський, існує прямий і нерозривний зв'язок, обумовлений тим, що механізм держави безпосередньо створюється для виконання державних функцій [6, с. 157-167]. В процесі реалізації функцій держави її механізму належить визначальна роль.

В науковій літературі висловлюється точка зору, що механізм держави і виступає механізмом здійснення функцій держави [7, с. 65]. З цією позицією

складно погодитися, оскільки ці категорії є різними за змістом і значенням. Дійсно, основним призначенням механізму держави є реалізація функцій держави, проте механізм реалізації функцій держави – це процесуальна характеристика реалізації функцій держави, що ґрунтується на правовій, організаційній, матеріально-фінансовій основі тощо.

З метою осмислення складності та варіативності механізму реалізації політичної функції Української держави, зазначимо, що в правовій доктрині відсутні дослідження з цього питання. Вивченню ж механізму реалізації функцій держави в цілому приділяється недостатньо уваги в юридичній науці, в науковій літературі розкриваються лише характеристики окремих елементів без врахування структурно-функціонального підходу до дослідження механізму реалізації функцій держави.

Історичний екскурс свідчить, що перші спроби дослідити механізм реалізації функцій держави були зроблені ще за радянських часів. Так, до механізму здійснення (реалізації) функцій держави дослідники включали елементи, суб'єкти державної діяльності – державні органи і організації, а також правові акти, якими вони керуються у своїй діяльності [8, с. 46; 9, с. 98]. Проте ці питання розглядалися фрагментарно та не були предметом самостійного дослідження.

Останнім часом в юридичній літературі з'являються дослідження окремих функцій держави, в яких висвітлюється механізм їх реалізації, зокрема механізм реалізації економічної функції держави (О. Лощикін) [10, с. 22], механізм реалізації правоохоронної функції Української держави (П. Онопенко) [4, с. 11], механізм реалізації функцій держави у сфері місцевого самоврядування (Г. Падалко) [7, с. 14], механізм реалізації соціальної функції держави (О. Батищева) [11], механізм реалізації контрольно-наглядової функції держави (Д. Пожарський) [5, с. 126], механізм реалізації інформаційно-комунікативної функції держави (І. Нікодімов) [12, с. 228] тощо. Але у працях зазначених авторів не сформульовані загальні теоретичні положення про механізм реалізації функцій держави, його структуру та особливості.

Так, О. Лощикін розкриває механізм реалізації економічної функції сучасної держави як комплексне, системне утворення, що характеризується єдністю організаційних (інституціональних), нормативно-регулятивних, бюджетно-фінансових, фіскальних, грошово-кредитних та інших способів і засобів матеріалізації економічної влади держави та політики держави в економічній сфері й інших пов'язаних з нею сферах суспільного життя, що зумовлює характер економічної системи суспільства, соціальну орієнтованість економіки, демократичність економічної політики держави, її визначеність і предметність [10, с. 9]. Дещо аналогічний підхід до розуміння механізму реалізації функцій використовують й інші вчені, зокрема Г. Падалко, розкриваючи механізм реалізації функцій держави в сфері місцевого самоврядування [7, с. 73], та І. Дробуш, розглядаючи механізм здійснення функцій представницьких органів місцевого самоврядування [13, с. 101]. Позитивним аспектом

є звернення уваги науковцями на важливості економічної (матеріально-фінансової) складової у механізмі здійснення функцій, яка підсилює його інші основи, насамперед – правову та організаційну.

В свою чергу, Д. Пожарський визначає механізм реалізації контрольно-наглядової функції держави як єдність методів та принципів її здійснення, а також її правові й організаційні основи [5, с. 126].

Науковий інтерес до досліджуваної проблематики викликає й досвід вітчизняної науки державного управління. Так, Л. Симонян під механізмом дії функцій державного управління розумів сукупність компонентів, які приводять функції до руху, можливі способи, засоби, за допомогою яких функції управління набувають реальної сили та значення [14, с. 11]. У цьому аспекті цікавою є точка зору Л. Юзькова, який виокремлював два підходи до визначення поняття «механізм» – структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першого підходу, механізм характеризується як сукупність елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів. За другого підходу, при визначенні механізму державно-правового інституту увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, а й на його динаміці, реальному функціонуванні [15, с. 57, 59]. В. Авер'янов розкриває механізм як складне та системне утворення, що органічно поєднує різні складові елементи [16, с. 36].

Вищезазначені погляди становлять наукову цінність, є науковою основою для подальших досліджень та мають враховуватись у процесі створення сучасної цілісної теорії механізму реалізації функцій держави, в тому числі і політичної. Концептуальне узагальнення наукового матеріалу дозволяють виокремити нормативно-правову та інституціональну складові механізму реалізації політичної функції Української держави [17, с. 151-166].

Слід зазначити, що для ефективного та легітимного функціонування механізму необхідно конституційно-правове врегулювання діяльності суб'єктів, що реалізують політичну функцію Української держави. Створення та функціонування державного органу потребує правової основи, тобто видання спеціального нормативно-правового акту. Сукупність нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини між суб'єктами в сфері реалізації ними політичної функції держави, є нормативним фундаментом механізму реалізації політичної функції України.

Нормативно-правовий механізм реалізації політичної функції держави має основоположне значення та є вихідним відносно інституціонального блоку, оскільки саме норми права визначають основи діяльності державних та недержавних інституцій. За змістом нормативно-правова складова механізму реалізації політичної функції держави, насамперед, є системою правових норм, які не тільки визначають цілі, завдання, компетенцію, принципи побудови і функціонування інституціональних елементів цього механізму, а й регламентують вертикальні та горизонтальні відносини в межах цієї структури, визна-

чають організаційно-правові форми та методи їх діяльності тощо.

Наступним складовим елементом механізму реалізації політичної функції Української держави є інституціональний механізм. В контексті вивчення цього питання необхідно розглянути організаційну основу механізму реалізації політичної функції, яка є похідною і переважно суб'єктною щодо функцій держави.

Організаційний блок механізму реалізації політичної функції Української держави утворюється шляхом створення суб'єктів реалізації функцій держави – державних органів, державних підприємств, установ, організацій. В цьому контексті ще В. Погорілко зазначав, що першорядне значення в механізмі здійснення функцій держави мають органи державної влади [18, с. 49]. Дійсно, органи державної влади є головними елементами механізму реалізації політичної функції Української держави, але далеко не єдиними. Варто наголосити, що органи державної влади є суб'єктами здійснення державної влади, поряд із народом як єдиним джерелом влади в Україні і державою як політико-територіальною організацією публічної влади в цілому.

Для визначення суб'єктного складу механізму реалізації політичної функції держави пропонуємо дослідити співвідношення організаційного та інституціонального механізмів реалізації політичної функції держави.

Так, інституціональний механізм реалізації політичної функції держави складається із інституцій, що задіяні у здійсненні цього напряму її діяльності. З метою розкриття сутності цього механізму необхідно розкрити етимологію слова «інституція». Відповідно до сучасного тлумачного словника української мови, «інституція» – це установа, заклад, частина, підрозділ установи, закладу [19, с. 364]. Отже, організаційна основа механізму реалізації політичної функції держави (або організаційний механізм) за своїм змістом є поняттям більш вузьким, ніж інституціональний механізм реалізації, оскільки в організаційному механізмі розглядається участь лише державних організацій. Проте, на наш погляд, перелік інституцій, які можуть брати участь в реалізації політичної функції держави, є досить широким та не обмежується лише органами державної влади.

Вважаємо, що до інституціонального механізму реалізації політичної функції слід віднести і органи місцевого самоврядування. Оскільки відповідно до Конституції України народ виражає свою волю через органи державної влади та місцевого самоврядування, які не відносяться до органів державної влади та є носіями муніципальної влади.

Потрібно зазначити, що політична функція держави реалізується в процесі діяльності як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і недержавних інституцій. Так, опосередкований вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб здійснюють політичні партії, рухи, громадські організації, ЗМІ тощо. Надійною основою взаємодії громадянського суспіль-

ства та демократичної держави є, насамперед, створення інституціональної основи постійної участі народу, громадських об'єднань в управлінні справами держави і суспільства, вплив на організацію та формування системи органів публічної влади, контроль за її діяльністю. В результаті взаємодії громадянського суспільства і державної влади забезпечується ефективна реалізація політичної функції держави.

**Висновки.** Таким чином, на підставі вищевикладеного можна запропонувати наступне визначення механізму реалізації політичної функції держави. Механізм реалізації політичної функції держави – це комплексна система, яка є сукупністю нормативно-правових та інституціональних елементів, за допомогою яких забезпечується реалізація політичної функції держави. Водночас варто підкреслити, що безпосередній вплив на процес реалізації функцій держави має і соціальне середовище як сукупність економічних, соціальних, політичних, психологічних та інших чинників.

Механізм реалізації політичної функції Української держави можна умовно поділити за його змістом і формою на два блоки: нормативно-правовий механізм (нормативно-правові акти, що закладають підвалини для реалізації політичної функції держави); інституціональний механізм (відповідні структури, діяльність яких спрямована на реалізацію політичної функції держави). Ефективність механізму реалізації політичної функції Української держави в цілому забезпечується ефективністю кожної складової її механізму.

Нормативно-правовий механізм реалізації політичної функції держави є ієрархічною сукупністю нормативно-правових актів, регламентуючих функціонування держави в політичній сфері. Нормативно-правову основу зазначеного механізму складають: 1. Конституція України, яка містить основні засади діяльності держави в політичній сфері, визначає систему, порядок формування та функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо; 2. Закони України; 3. Підзаконні нормативно-правові акти; 4. Міжнародно-правові акти, які є частиною національного законодавства України.

В свою чергу, інституціональний механізм реалізації політичної функції держави – це сукупність або система інститутів публічної влади та громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію політичної функції Української держави. Головними елементами інституціонального механізму реалізації політичної функції держави є органи державної влади та місцевого самоврядування, оскільки саме вони наділені владними повноваженнями та реалізують публічну владу від імені єдиного джерела влади в Україні – народу.

Підсумовуючи, слід зазначити, що наукове опрацювання зазначеної проблематики дозволяє виділити пріоритетні орієнтири подальшого наукового пошуку у сфері розробки цілісної теорії механізму реалізації функцій держави взагалі та механізму реалізації політичної функції Української держави зокрема.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія / Ю. М. Тодика. – Х.: Факт, 2000. – 608 с.
2. Морозова Л. А. Современная Российская государственность: проблемы теории и практики: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / Л. А. Морозова. – М., 1998. – 42 с.
3. Буховец А. Н. Идеологическая функция государства: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений» / А. Н. Буховец. – М., 2002. – 18 с.
4. Онопенко П. В. Правоохоронні функції Української держави: зміст і реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Онопенко Петро Васильович. – К., 2005. – 204 с.
5. Пожарский Д. В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Дмитрий Владимирович Пожарский. – М., 2004. – 222 с.
6. Корельский В. М. Механизм государства / В. М. Корельский // Теория государства и права: учебник для вузов / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРАМ), 2001. – С. 157-167.
7. Падалко Г. В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Падалко Геннадій Вадимович. – К., 2007. – 190 с.
8. Погорелко В. Ф. Функции Советского общенародного государства / В. Ф. Погорелко. – К.: Знание, 1980. – 64 с.
9. Кудзінау Н. А. Поняцце і класифікація функцій савецкай дзяржавы / Н. А. Кудзінау // Весці Акадэміі Навук БССР. – Серыя грамадскіх навук. – Мінск. – 1962. – № 2. – С. 21-28.
10. Лошихін О. М. Теоретико-правові характеристики економічної функції сучасної держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. М. Лошихін. – К., 2010. – 37 с.
11. Батищева Е. В. Механизм реализации социальной функции государства: на примере деятельности уголовно-исполнительной системы: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений» / Е. В. Батищева. – Владимир, 2006. – 24 с.
12. Никодимов И. Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России (теоретический и сравнительно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Никодимов Игорь Юрьевич. – СПб., 2001. – 383 с.
13. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні: монографія / І. В. Дробуш. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.
14. Симонян Л. А. Функции советского государственного управления: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / Л. А. Симонян. – М., 1977. – 17 с.
15. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К.: Вища школа, 1983. – 156 с.

16. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1999. – 236 с.
17. Беляєва М. В. Конституційно-правові засади політичної функції Української держави: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Беляєва Марина Валеріївна. – Х., 2012. – 270 с.
18. Погорелко В. Ф. Местные советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства / В. Ф. Погорелко. – К. : Наукова думка, 1986. – 234 с.
19. Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. – Х. : Школа, 2006. – 1008 с.