

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ЗАГАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

CONSTITUTIONAL CONSOLIDATION OF GENERAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF SUPREME BODIES OF STATE POWER (SUPREME PUBLIC AUTHORITIES)

Король А.В., студент II курсу магістратури

Навчально-науковий інститут права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена засадничим основам діяльності вищих органів державної влади та їх впливу на функціонування системи цих органів.

У сучасній демократичній державі, що організована у складну систему взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів, одну із ключових ролей разом із конституційним та законодавчим регулюванням діяльності органів державної влади відіграють принципи такої діяльності, які слугують їм відправними засадами та основою здійснення повноважень.

Наведені у науковій літературі переліки загальних принципів діяльності органів державної влади не відображають комплексно усіх принципів вищих органів державної влади, а тому у статті виокремлено усі конституційно закріплені загальні принципи діяльності вищих органів державної влади шляхом аналізу норм Конституції України.

У статті окреслено коло загальних принципів діяльності вищих органів державної влади. З'ясовано вплив цих принципів на діяльність окремих органів та державного механізму загалом. Здійснено аналіз конституційного та законодавчого закріплення кожного з наведених у статті принципів. Зокрема, серед проаналізованих до загальних принципів віднесено принципи народовладдя, державного суверенітету, поділу державної влади, унітаризму, верховенства права, законності, рівності, гуманізму, гласності, позапартійності органів виконавчої і судової влади, відокремленості церкви від держави та республіканізму.

Зроблено висновок, що зазначені принципи являють собою парадигмальні рамки діяльності вищих органів державної влади і слугують основою для подальшого нормативного регулювання такої діяльності, а також про необхідність подальшого розвитку нормативного регулювання відносин, яких стосується той чи інший принцип, та їх практичного втілення як запоруку ефективного функціонування державного механізму. Крім того, підкреслено необхідність подальшого дослідження принципів діяльності вищих органів державної влади, зокрема окреслення кола спеціальних принципів і визначення їх системного зв'язку між собою та із загальними принципами діяльності вищих органів державної влади.

Ключові слова: органи державної влади, вищі органи державної влади, механізм держави, загальні принципи, спеціальні принципи, діяльність державного апарату.

The article is devoted to the fundamental principles of activity of supreme public authorities and their impact on the functioning of the system of these authorities.

In a modern democratic state, which is organized into a complicated system of interconnected and interdependent elements, along with constitutional and legislative regulation of the activities of public authorities, principles of such activities play one of the key roles. They serve as their initial foundations and basis for the exercise of powers.

The lists of general principles of activity of bodies of state power (public authorities) provided in the scientific literature do not comprehensively cover all the principles of supreme public authorities. Therefore, this article identifies all the constitutionally enshrined general principles of activity of supreme bodies of state power (supreme public authorities) by means of analysing the provisions of the Constitution of Ukraine.

The article defines a list of general principles of activity of supreme bodies of state power (supreme public authorities). The author also examines the impact of these principles on the activities of individual bodies and the state mechanism as a whole. The author analyzes the constitutional and legislative enshrining of each of the principles listed in the article. In particular, the analyzed general principles include the principles of democracy, state sovereignty, separation of state powers, unitarism, the rule of law, legality, legal equality, humanism, transparency, non-partisanship of executive and judicial authorities, separation of church and state, and republicanism.

It is concluded that these principles are a paradigmatic framework for the activity of supreme bodies of state power (supreme public authorities) and serve as the basis for further regulation of such activities, and also that it is necessary to further develop the normative regulation of relations related to a particular principle and their practical implementation as a guarantee of effective functioning of the state mechanism. In addition, the author emphasizes a necessity of further research into the principles of operation of supreme bodies of state power (supreme public authorities). In particular, the point is outlining of the range of special principles and determination of their systemic relationship with each other and with the general principles of operation of supreme bodies of state power (supreme public authorities).

Key words: bodies of state power (public authorities), supreme bodies of state power (supreme public authorities), state mechanism, general principles, special principles, activity of the state apparatus.

Актуальність теми дослідження. Необхідність визначення переліку принципів діяльності вищих органів державної влади обґрунтована логікою процесу побудови в Україні ефективного державного апарату та євроінтеграційними процесами, до яких залучена і наша держава.

Належне врегулювання діяльності вищих органів державної влади та визначення фундаментальних принципів такої діяльності допоможе закріпити демократичний вектор подальшого функціонування та розвитку вищих органів державної влади як найвищої ланки державного механізму. Виявлення та розв'язання проблемних питань практичної реалізації зазначених принципів сприятиме побудові ефективного державного механізму та наблизить Україну до європейських стандартів державного управління.

Дослідженню принципів організації та діяльності державної влади в цілому та вищих державних органів зокрема присвятили свою увагу Дяченко Н. П.,

Берназюк О. О., Кравченко В. В., Ткаля О. В., Шатіло В. А. та інші.

Метою цієї роботи є окреслення кола загальних принципів діяльності вищих органів державної влади та розкриття їх змісту.

Виклад основного матеріалу. Загалом у науковій літературі серед принципів, якими врегульоване буття органів державної влади, найчастіше виділяють організаційні принципи та принципи діяльності державного апарату. Ці принципи можна визначити як зумовлені сутністю та функціональним призначенням державної влади основоположні ідеї та вимоги, які задають загальну модель формування, функціонування та порядку взаємодії між окремими елементами та набувають своїх нормативних властивостей завдяки закріпленню на законодавчому рівні [1, с. 275].

Виділяють загальні принципи діяльності, якими керуються як вищі органи державної влади, так і органи

державної влади загалом. Крім загальних, виділяють ще й спеціальні принципи, які є унікальними та стосуються діяльності окремих органів влади.

Зазвичай до загальних принципів відносять загальноприйняті демократичні принципи, до яких належать: народовладдя, державний суверенітет, поділ державної влади, унітаризм, законність, гуманізм [2, с. 241].

Проте наведені у науковій літературі переліки загальних принципів діяльності органів державної влади не відображають комплексно усіх принципів вищих органів державної влади, а тому вважаємо за необхідне здійснити виокремлення та систематизацію усіх конституційно закріплених загальних принципів діяльності вищих органів державної влади шляхом аналізу норм Конституції України.

За порядком конституційного закріплення першим є принцип державного суверенітету, який закріплено у статтях 1 та 2 Конституції України. Визначення та сутність державного суверенітету розкривається в Декларації про державний суверенітет України, прийнятій Верховною Радою 16 липня 1990 року, де він визначається як верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах [3]. Виходячи з цього, державний суверенітет має два виміри – внутрішньо- та зовнішньодержавний. Всередині держави її органи і, в першу чергу, вищі органи державної влади здійснюють свої повноваження самостійно і незалежно від будь-яких інших держав, організацій та мають певну ступінь самостійності від народу. У зовнішніх зносинах держава має відповідні суверенні права представництва народу, що є громадянами цієї держави, право визначати зовнішню політику держави, право оголошувати війну і мир тощо. Разом з тим, державний суверенітет не носить абсолютного характеру та обмежений іншими принципами і законодавчими нормами.

Ще однією засадою діяльності органів державної влади є принцип народовладдя, закріплений у статті 5 Конституції України, відповідно до якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [4]. Таким чином Конституція України ставить владу народу вище державної та визначає відповідний інструментарій, яким народ може реалізовувати свою волю щодо визначення курсу, яким рухається держава, та впливати на організацію державної влади.

Важливо також відмітити і положення частини другої статті 5 Основного Закону, згідно з якою народові належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні і це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами [4]. Тут принагідно згадати рішення Конституційного Суду України N 6-рп/2005 від 5 жовтня 2005 року (справа про здійснення влади народом), в якому Суд доходить висновку, що народ шляхом референдуму приймає остаточне рішення щодо зміни конституційного ладу в державі, а також народ має виключне право приймати нову Конституцію України, тим самим змінюючи конституційний лад [5]. Загалом, не дивлячись на самостійність органів державної влади, у тому числі вищих, у здійсненні своїх повноважень, їх влада є вторинною по відношенню до влади народу, а легітимність таких органів обґрунтовується волею народу, яку здійснюють такі органи.

Наступним є принцип гуманізму, що передбачений статтями 1 та 3 Конституції України, згідно з яким вся державно-владна діяльність має бути спрямована на забезпечення прав та свобод людини і громадянина, на досягнення найбільшого соціального ефекту [6, с. 245]. Стаття 3 Основного Закону України закріплює загальновідомий постулат про те, що людина, її життя і здоров'я, честь

і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [4]. Ця норма означає, що діяльність всіх органів державної влади повинна бути спрямована на забезпечення основи для життєдіяльності та створення умов для досягнення високого рівня благополуччя кожної окремої людини, а як наслідок, і всього суспільства. Принцип гуманізму радикально змінив пріоритети в системі взаємовідносин «людина – суспільство – держава» [6, с. 245]. Слід також звернути увагу, що частиною другою статті 3 Конституції України визначено відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, основним завданням якої повинно бути утвердження та забезпечення прав і свобод людини [4]. Таке положення ще раз вказує на умову людиноцентричності діяльності органу державної влади і неможливість свавільного прийняття рішення, не зважаючи на права і свободи людини.

Принцип поділу державної влади відіграє вирішальну роль у взаємодії різних гілок влади і політичних інститутів та є засадничою основою для такої взаємодії. Крім того, поділ державної влади сам по собі виступає основним засобом її обмеження та є «наріжним каменем» для реалізації інших принципів, оскільки слугує своєрідним запобіжником, який не допускає узурпацію влади в руках одного органу.

Цей принцип знайшов своє відображення у статті 6 Конституції України, відповідно до якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [4]. При цьому вищезазначений принцип поширюється не тільки на вказані у статті 6 Конституції України гілки влади. Так, у зазначеному переліку не згадується Президент України, що, як глава держави, безумовно є частиною системи вищих органів державної влади та відіграє свою важливу роль у збереженні балансу державного механізму.

Слід відмітити, що принцип поділу державної влади передбачає не тільки сам поділ її на гілки влади з подальшим розмежуванням повноважень, а й взаємодію відповідних органів державної влади в рамках єдиного державного механізму з метою ефективного державного управління та виконання функцій держави такими органами.

Частина друга статті 2 Конституції України визначає Україну як унітарну державу [4]. Унітарна держава – це єдина цілісна держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не володіють суверенними правами [7, с. 55]. Окремо слід відмітити Автономну Республіку Крим, наявність якої в державному механізмі України ніяк не впливає на її статус як унітарної держави. В Автономній Республіці Крим діє така ж система органів державної виконавчої влади, як і в інших адміністративно-територіальних одиницях України, яка є невід'ємною складовою частиною вертикалі виконавчої влади нашої держави. Суди, які діють на її території, входять до системи судів загальної юрисдикції України [6, с. 244]. Таким чином, згідно з принципом унітаризму в Україні існує єдина система державних органів, влада яких поширюється на всю її територію. Рішення та акти вищих органів державної влади також мають однакову силу на всій території держави і такі органи здійснюють державне управління у межах всієї України.

У відповідності до положень статті 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Крім того, частиною першою статті 129 Конституції України цей принцип визначено як одну з основних засад судочинства [4].

Складовою даного принципу є принцип правової визначеності, який полягає у тому, що демократична держава не просто обмежується загальною ідеєю права, а й керується у своїй діяльності системою чинного законодавства, яка встановлює конституційні основи організації і функціонування органів державної влади, їх повноваження і компетенцію [8; с. 259].

Верховенство права як явище являє собою панування права у суспільних відносинах. У державній системі з верховенством права останнє є ключовою підвалиною взаємодії у трикутнику «людина – суспільство – держава». У цивілізованих державах з утвердженням принципом верховенства права він слугує запобіжником, що перешкоджає реалізації незаконних політичних інтересів як окремих політиків, так і цілих політичних сил, а також запобігає свавільному та необґрунтованому розширенню владних повноважень державного апарату та окремих посадових осіб.

Принцип законності закріплений частиною другою статті 6 та частиною другою статті 19 Конституції України, згідно з якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України, а також 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 [4]. Втілення принципу законності в практику організації і функціонування державного механізму України забезпечується цілою низкою інших конституційних положень, таких як найвища юридична сила Конституції; пряма дія її норм; вища юридична сила законів, що мають юридичне верховенство стосовно всіх підзаконних нормативно-правових актів тощо [6, с. 246]. Цей принцип означає, що всі органи державної влади при виконанні покладених на них функцій зобов'язані дотримуватися вимог Конституції і законів України.

Принцип рівності має два конституційні виміри. По-перше, ми можемо розглядати його як рівність усіх громадян перед законом (стаття 24 Конституції України) [4]. В контексті діяльності вищих органів державної влади цей принцип означає неможливість прийняття рішень, якими окремим громадянам надаються привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

По-друге, принцип рівності може розглядатися і як рівність усіх громадян перед судом. Детальніше цей принцип розкривається у пункті 1 частини другої статті 129 Конституції України, який передбачає рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом як одну з основних засад судочинства [4]. З цього приводу Конституційний Суд України у своєму рішенні від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 дійшов висновку, що в аспекті конституційного звернення положення статті 24 Конституції України стосовно рівності громадян у конституційних правах, свободах та перед законом у взаємозв'язку з положеннями частини першої статті 55, пункту 2 частини третьої статті 129 Основного Закону України щодо захисту судом прав і свобод людини і громадянина та рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом треба розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку у судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій, у тому числі й особа, яка засуджена і відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань [9].

Окремо, в контексті принципів діяльності вищих органів державної влади хотілось би відмітити і принцип республіканізму, який закріплений частиною першою статті 5 Конституції України, в якій визначено республіканську форму правління в Україні [4]. Цей принцип полягає в тому, що всі вищі органи державної влади формуються або безпосередньо народом, або загальнонаціональними представницькими органами. Отже, в Україні є неможливими будь-які спадкові, довічні посади і державні органи, автономні щодо народу як цілісності [10, с. 67].

Стаття 38 Основного Закону України гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4]. Цей принцип дає громадянам України широкий інструментарій для управління державою на умовах рівності, що гармонічно поєднується із принципом республіканізму.

Відокремленість церкви і релігійних організацій від держави згадується у частині третій статті 35 Конституції України [4]. Цей принцип означає, що у своїй практичній діяльності органи державної влади не можуть виносити рішення, виходячи з конфесійної приналежності людини, а також не можуть надавати жодної іншої переваги тій чи іншій релігійній організації, що і визначає світський характер Української держави.

Частиною третьою статті 37 Конституції України встановлено, що не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях [4]. Також згідно з частиною 4 статті 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя не може належати до політичної партії [11], що в теорії виключає можливість упередженого політичного судового рішення. Загалом цей принцип є складовою частиною основоположного конституційного принципу – державного суверенітету України, зокрема, таких ознак державної влади, як її верховенство та незалежність. Органи державної влади і їх посадові особи у своїй діяльності зобов'язані керуватися лише державними інтересами, закріпленими відповідними законодавчими актами. Вони не пов'язані жодними рішеннями політичних партій та інших громадських формувань [6, с. 247].

У Конституції України принцип гласності згадується в контексті діяльності Верховної Ради України та здійснення правосуддя (частина перша статті 84 та пункт 6 частини другої статті 129) [4], проте його дія поширюється на діяльність практично всіх державних органів [6, с. 247]. Принцип гласності полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи. Цей принцип відкидає будь-які перепони на шляху суспільно значущої інформації, за винятком лише мінімальних правообмежень, необхідних для забезпечення національної безпеки та обороноздатності, і водночас вимагає від держави налагодження міцних, постійних зв'язків з громадськістю [10, с. 68]. Крім того, винятком щодо дії принципу гласності також виступає право на невтручання в особисте і сімейне життя, гарантоване статтею 32 Конституції України.

При цьому, розвиток інформаційних технологій суттєво перешкоджає цензурі та приховуванню суспільно важливої інформації від широких народних мас, що вносить суттєвий вклад у зміцнення демократичних держав та водночас робить все складнішим узурпацію влади й утворення диктатури, а також суттєво б'є по легітимності влади у вже існуючих диктатурах, хоча такі держави також пристосовуються до нових викликів часу.

Підсумовуючи, серед проаналізованих до загальних принципів діяльності вищих органів державної влади можемо віднести принципи народовладдя, державного суверенітету, поділу державної влади, унітаризму, верховенства права, законності, рівності, гуманізму, гласності, позапартійності органів виконавчої і судової влади, відокремленості церкви від держави та республіканізму. Усі ці принципи є не тільки частиною наукового дискурсу, а й закріплені на рівні Конституції України, зокрема, багато з них закріплені у першій статті Основного Закону, що підкреслює їхню значимість.

Перераховані вище принципи являють собою парадигмальні рамки діяльності вищих органів державної влади і слугують основою для подальшого нормативного регулювання такої діяльності. Водночас одне лише конституційне та законодавче закріплення цих принципів не є запорукою ефективного функціонування державного механізму, адже важливими умовами видаються і подальший розвиток нормативного регулювання відносин, яких стосується той чи інший принцип, а також їх практичне

втілення. При належній реалізації принципи діяльності вищих органів державної влади забезпечать ефективне функціонування зазначених органів як єдиної системи взаємопов'язаних елементів. Тому важливим є подальше дослідження принципів діяльності вищих органів державної влади, зокрема окреслення кола спеціальних принципів і визначення їх системного зв'язку між собою та із загальними принципами діяльності вищих органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Tkalia O., Sheludko A. General principles of organization and activity of the state apparatus. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2019. Т. 11. С. 274–279. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.47> (дата звернення: 25.05.2024).
2. Колісник В. П., Барабаш Ю. Г. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / ред.: В. П. Колісник, Ю. Г. Барабаш. Харків : Право, 2008. 416 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2009_2/KONST_PR_2008.pdf (дата звернення: 25.05.2024).
3. Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верхов. Ради Укр. Рад. Соціаліст. Респ. від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 25.05.2024).
4. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР// станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#n4173> (дата звернення: 25.05.2024).
5. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 р. у справі № 1-5/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення: 25.05.2024).
6. Колісник В. П., Барабаш Ю. Г. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / ред.: В. П. Колісник, Ю. Г. Барабаш. Харків : Право, 2008. 416 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2009_2/KONST_PR_2008.pdf (дата звернення: 25.05.2024).
7. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 268 с.
8. Бакумов О. С., Гудзь Т. І., Марчук М. І. Конституційне право: підручник / ред.: О. С. Бакумов, Т. І. Гудзь, М. І. Марчук. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2019. 484 с. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2FMB_Pravo/Konstytutsiine-pravo_pidruchnyk_KhNUVS_2019.pdf (дата звернення: 25.05.2024).
9. Рішення Конституційного Суду України від 12.04.2012 р. у справі № 1-10/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12#Text> (дата звернення: 25.05.2024).
10. Шатіло В. Принципи діяльності державної влади і методи їх здійснення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. С. 66–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2014_1_17 (дата звернення: 25.05.2024).
11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 25.05.04.2024).