

Кравцова З. С.,  
кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СИСТЕМИ ПРИНЦІПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### CONCEPTUAL APPROACHES TO THE SYSTEM OF PRINCIPLES THE EXERCISE OF STATE AUTHORITY

Нині в Україні проводяться конституційно-правова й інші реформи. Вкрай важливо в процесі проведення таких структурних реформ щодо державного апарату України чітко нормативно закріпити систему принципів здійснення державної влади, яка за нинішніх соціально-економічних, політико-правових, міграційно-демографічних умов забезпечить максимальну ефективність державної влади, прозорість її функціонування, дієвий демократичний контроль із боку громадянського суспільства.

**Ключові слова:** принципи здійснення державної влади, державний апарат, механізм держави, публічна влада, система принципів діяльності органів державної влади.

Сейчас в Украине проводятся конституционно-правовая и другие реформы. Крайне важно в процессе проведения таких структурных реформ государственного аппарата Украины четко нормативно закрепить систему принципов осуществления государственной власти, в нынешних социально-экономических, политico-правовых, миграционно-демографических условиях обеспечить максимальную эффективность государственной власти, прозрачность ее функционирования, действенный демократический контроль со стороны гражданского общества.

**Ключевые слова:** принципы осуществления государственной власти, государственный аппарат, механизм государства, публичная власть, система принципов деятельности органов государственной власти.

Nowadays in Ukraine there is a constitutional and other reforms. It is extremely important to clearly establish a system of principles for the implementation of state power, will ensure maximum efficiency of state power, transparency of its functioning, effective democratic control from civil society.

**Key words:** principles of state power; state apparatus, mechanism, public authority.

**Постановка проблеми.** Нині фундаментальним національним інтересом України є інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. Саме це закріплено в Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII [4, ст. 3].

Успішне втілення цієї амбітної мети, цього цивілізаційного вибору українського народу потребує значних зусиль нашої держави. Наведене зумовлює поетапне запровадження євроатлантичних стандартів демократії, прав людини, життєвого рівня, соціального захисту тощо.

На наше глибоке переконання, узгодження різних сфер життєдіяльності українського суспільства та держави із зазначеними стандартами може забезпечити нова якість української публічної влади. Саме із цією метою в Україні оголошено та проводяться низка структурних реформ.

Визначальними якісними рисами реформ має бути обдуманість, виваженість, урахування передового досвіду демократичних закордонних країн, сучасних досягнень конституціоналізму, спрямованість на довготривале використання й далеку перспективу [12, с. 48].

На нашу думку, вкрай важливо в процесі проведення таких структурних реформ насамперед щодо державного апарату України, чітко нормативно закріпити систему принципів здійснення державної

влади, яка за нинішніх соціально-економічних, політико-правових, міграційно-демографічних та інших умов забезпечить максимальну ефективність державної влади, прозорість її здійснення, відповідність потребам і запитам людей, а отже, дієвий демократичний контроль за нею з боку громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика принципів здійснення державної влади, їх генезис, юридична природа, система та новелізація є надзвичайно актуальними для дослідження в сучасних умовах трансформації української правової системи.

Варто наголосити на тому, що розкриття цього вкрай важливого комплексу питань здійснюється не лише вченими-конституціоналістами, а й насамперед представниками загальної теорії держави та права. Цікавим є науковий доробок у сфері принципів організації та здійснення державної влади правників галузевих юридичних наук, найперше адміністративного права.

Беручи до уваги наведене вище, доктринальна основа цієї науково-теоретичної статті включає значний масив праць різних науковців, правознавців як із загальної теорії держави та права, так і з конституційного права й інших галузевих юридичних наук. Це роботи В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєва, В.Г. Атаманчука, О.М. Бандурки, М.І. Байтіна, Б.К. Бабаєва, С.В. Бобровник, Г.А. Борисова, В.М. Гаращук, О.Б. Горової, С.Д. Гусарєва, Є.В. Додіна, О.В. Зайчука, М.І. Козюбри, І.Б. Колі-

ушка, А.М. Колодія, О.Л. Копиленка, М.М. Коркунова, Н.С. Крилової, В.В. Копейчикова, В.О. Котюка, С.Л. Лисенкова, Л.А. Луць, П.О. Недбайла, А.Ю. Олійника, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришина, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, Т.І. Фулей, М.В. Цвіка, В.М. Шапovala, Ю.С. Шемшученка, О.В. Шмоткіна, Г.Г. Шмельової, Ю.І. Ющика, Л.П. Юзькова та багатьох інших.

Метою дослідження є розкриття на основі системно-функціонального аналізу та конструктивно-критичного осмислення досягнень юридичної науки щодо основних концептуальних підходів до системи принципів здійснення державної влади та висловлення науково обґрутованих пропозицій щодо її вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчаючи основні дослідження щодо системи принципів здійснення державної влади як в теорії держави та права, так і в галузевих юридичних науках не можна залишити поза увагою встановлення лексичного й етимологічного значення слів «принцип» та «система», зокрема в їхньому взаємозв'язку з організацією та здійсненням державної влади.

Відповідно до «Нового тлумачного словника української мови», принцип – основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму тощо; засада; основний закон якої-небудь точної науки [19, с. 899]. «Етимологічний словник української мови» встановлює, що слово «принцип» походить від французького “principe” – «початок, першооснова»; від лат. “principium” – «перший; головний» [13, с. 574].

З огляду на лексичне й етимологічне значення слова «принцип», системний взаємозв'язок зі здійсненням державної влади, на наш погляд, принципи здійснення державної влади в Україні – це осново-положні, вихідні, фундаментальні, базові ідеї, закріплені в Конституції та законах, інших нормативно-правових актах України, які характеризуються універсальністю, високою вагомістю, найвищим рівнем обов'язковості та відображають найістотніші положення реалізації державної влади в інтересах українського народу.

«Академічний тлумачний словник української мови» визначає слово «система» як порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь [10, с. 203].

Варто зауважити, що принципам здійснення державної влади приділяється багато уваги в навчальній і науковій юридичній літературі з теорії держави та права. Зазвичай принципи висвітлюються стосовно організації і діяльності державного апарату в єдності цих двох процесів, тобто без диференціації на принципи організації державного апарату та принципи функціонування державного апарату. Також наявні деякі відмінності в поглядах щодо системи цих принципів.

Зокрема, О.В. Петришин до принципів організації та діяльності державного апарату відносить: поділ державної влади; виборність вищих органів державної влади; діяльність у межах компетенції та в по-

рядку, встановлених законодавством (законність); професіоналізм і компетентність; обов'язковість рішень, ухвалених вищими органами для нижчих; прозорість; підконтрольність; відповідальність; додержання прав інститутів громадянського суспільства – органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, організацій, установ; рівне право громадян на доступ до державної служби; стабільність кadrів; ефективність; пріоритет прав і свобод людини і громадянина [14, с. 129].

Варто зауважити, що наведені вище принципи організації і діяльності державного апарату мають значну специфіку реалізації щодо різних органів державної влади. Наприклад, принципи стабільнності кadrів або ефективності та їх реалізація щодо Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств, місцевих державних адміністрацій тощо. Адже ці органи державної влади відмінні за своїм конституційно-правовим, політичним статусом. Деякі з них є колективами державних службовців (наприклад, місцева державна адміністрація), інші – ні (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України). Ці принципи стабільності кadrів та ефективності в одному разі є прямою вимогою закону, дорожевказом під час функціонування органу державної влади, в іншому – ні.

Для прикладу розглянемо реалізацію принципів стабільність кadrів або ефективності стосовно найвищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Хочемо зазначити, що в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794–VI закріплено, що діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарності відповідальності, відкритості та прозорості [6, ст. 3]. Питання стосовно реалізації принципів стабільності кadrів або ефективності в діяльності уряду України є радше політичним, аніж юридичним. Отже, якщо Кабінет Міністрів України має політичну підтримку у Верховній Раді України в особі коаліції депутатських фракцій, то питання про відповідальність уряду України (стабільність кadrів), зокрема і за його неефективності, не матиме зазвичай перспективи вирішення.

Нагадаємо, що принципи стабільності кadrів та ефективності закріплені Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII [5, ст. 4]. Принцип стабільності означає призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. Принцип ефективності передбачає раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики. Ці принципи є непорушними для органів державної влади, що являють собою колектив державних службовців (наприклад, місцевої державної адміністрації). Проте, на нашу думку, їх нормативно-правова регламентація недостатня, а отже, їх реалізація досить проблемна. Можна навес-

ти непоодинокі приклади звільнення після виборчих кампаній державних службовців – професіоналів своєї справи.

Варто наголосити на тому, що законодавство України досить часто відстає від сучасних досягнень юридичної науки. За приклад візьмемо один із наведених О.В. Петришиним принципів організації та діяльності державного апарату. А саме принцип додержання прав інститутів громадянського суспільства – органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, організацій, установ [14, с. 129].

Варто зауважити деяку розбіжність у частині нормативно-правового закріплення та доктринального розуміння щодо віднесення органів місцевого самоврядування до інститутів громадянського суспільства. Зокрема, у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 визначено, що мається на увазу, коли йдеться про інститути громадянського суспільства [7]. В абз. 2 п. 2 цього Порядку зазначено, що інститути громадянського суспільства варто розуміти як громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації й інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Тобто інститутами громадянського суспільства за такою логікою є лише органи самоорганізації населення, але не місцеве самоврядування загалом [18].

На наш погляд, не віднесення органів місцевого самоврядування до інститутів громадянського суспільства є помилковим. Оскільки органи місцевого самоврядування (місцеві ради, органи самоорганізації населення тощо) є представницькими органами, що формуються безпосередньо народом України (територіальними громадами) та, серед іншого, покликані, у межах їхньої компетенції, утвірджувати і за-безпечувати права та свободи людини й громадянина в громадянському суспільстві через самоврядне регулювання суспільних відносин місцевого значення в межах Конституції та законів України. Є дієвим конституційним засобом контролю за державною владою. Навіть більше, наявні грунтовні роботи щодо зазначеної проблеми, наприклад, дисертаційне дослідження П.М. Любченка «Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук [17].

Автори навчального посібника з теорії держави та права С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко й інших вважають, що з метою належного виконання завдань і функцій держави органи держави організовані відповідно до системи принципів, які визначають основні підходи до їх формування та функціонування. До таких принципів вони відносять: принцип пріоритетності прав і свобод людини; принцип демократизму; принцип народовладдя; принцип поділу влади; принцип взаємної відповідальності особи

та держави; принцип законності; принцип професіоналізму та компетентності; принцип гласності [21, с. 122–124].

О.Ф. Скакун серед принципів організації та діяльності державного апарату виокремлює: 1) пов’язаність державного апарату правами і свободами громадян; 2) правова законність; 3) поділ державної влади на законодавчу, виконавчу, судову; 4) ієрархічна співідповідкованість органів і посадових осіб; 5) поєднання виборності вищих органів державної влади (глав держави, парламенту) і призначуваності (призначення голови обласної або районної державної адміністрації); 6) поєднання колегіальності та єдиноначальності; 7) прозорість, гласність; 8) врахування суспільної думки; 9) науковість; 10) професійна компетентність посадових осіб; 11) рівний доступ до державної служби і стабільність кадрів; 12) підконтрольність і відповідальність тощо [20, с. 168–169].

З наведеною позицією О.Ф. Скакун стосовно принципів організації та діяльності державного апарату цілком погодиться неможливо. Зокрема, є певні зауваження до принципу правової законності. Принцип правової законності розкривається як діяльність у межах і в порядку, встановлених законодавством; надання громадянам права оскаржувати в суді рішення державних органів, вимагати компенсації шкоди, завданої їхніми незаконними діями [20, с. 168]. На нашу думку, йдеться радше про такий принцип здійснення державної влади, як принцип законності. Водночас чомусь залишено поза увагою такий важливий принцип здійснення державної влади, як принцип верховенства права з усіма його складовими елементами, які визначені Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) в окремій доповіді «Про верховенство права», затверджений на 86-му пленарному засіданні (м. Венеція, 25–26 березня 2011 р.) [8]. Варто також нагадати, що 2016 р. підготовлений контрольний список запитань для оцінки дотримання верховенства права в країні, ухвалений Венеціанською комісією на 106-му пленарному засіданні [9].

Привертає увагу систематизація принципів здійснення державної влади, що була предметом дослідження вчених-конституціоналістів. Так, на перевонання В.С. Журавського, діяльність державних органів базується на принципах: поділу влади, народовладдя, унітаризму, законності, позапартійності, гуманізму [15, с. 311].

Згідно з міркуваннями В.Ф. Годованця й А.С. Головіна, загальними засадами для органів державної влади є: поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову та взаємодія органів державної влади; демократичний порядок формування органів державної влади (виборність, призначення за згодою інших органів тощо); системність і структурованість; конституційність, законність в організації й діяльності; постійний характер діяльності й детермінованість повноважень органів державної влади; урахування загальнозвінаних принципів і норм міжнародного права, досягнень світової і конституційної

думки й практики державного будівництва; гарантування діяльності органів державної влади [11, с. 70].

Слушною є позиція В.В. Кравченка, який пропонує принципи організації та діяльності органів державної влади поділяти на дві групи: а) універсальні – притаманні всім видам органів державної влади, державному апарату загалом; б) спеціальні – такі, що визначають побудову й функціонування лише окремих органів державної влади і пов'язанні зі специфікою здійснення відповідних видів державної діяльності. До універсальних належать принципи суверенності та єдності системи органів державної влади; поділу влади; законності; участі громадян у формуванні і діяльності органів державної влади; позапартійності [16, с. 242].

Н.К. Шаптала та Г.В. Задорожня поділяють принципи організації і діяльності органів державної влади на загальноюридичні та спеціальні. На їхне переконання, загальноюридичні принципи – це беззаперечні вимоги, що виражають основний зміст правової природи організації та діяльності державних органів. До них належать такі принципи: а) законності; б) демократичності; в) гласності; г) поділу державної влади; г) позапартійності; д) суверенності державної влади; е) участі громадян України; е) гуманістичні засади; ж) забезпечення соціальної справедливості. Специфічні принципи організації та діяльності органів державної влади України визначають їхні індивідуальні ознаки. До них належать такі принципи: а) професійної компетентності; б) детермінованості в часі; в) функціонально-галузевий; г) організаційної самостійності [23, с. 278–279].

Підхід В.В. Кравченка, Н.К. Шаптали, Г.В. Задорожньої до виокремлення двох груп принципів здійснення державної влади здається слушним. Водночас на позначення першої групи принципів використовуються різні категорії – універсальні принципи (В.В. Кравченко) та загальноюридичні принципи (Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня).

На наше переконання, іменування першої групи принципів здійснення державної влади як універсальні більш влучно характеризує вказану групу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, ухвалена на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. К.: Юрінком, 1996. 80 с.
2. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222–IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 2. Ст. 44.
3. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742–VII. Голос України. 2014 р. 1 березня.
4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. Офіційний вісник України. 2018. № 55. Ст. 1903.
5. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 3. Ст. 149.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794–VII (зі змінами, внесеними згідно із законами України № 1170–VII від 27 березня 2014 р., № 1697–VII від 14 жовтня 2014 р., № 1700–VII від 14 жовтня 2014 р., № 213–VIII від 2 березня 2015 р., № 766–VIII від 10 листопада 2015 р., № 848–VIII від 26 листопада 2015 р., № 889–VIII від 10 грудня 2015 р., № 911–VIII від 24 грудня 2015 р., № 1005–VIII від 16 лютого 2016 р., № 1774–VIII від 6 грудня 2016 р., № 1798–VIII від 21 грудня 2016 р., № 1862–VIII від 21 лютого 2017 р., № 2190–VIII від 9 листопада 2017 р., № 2269–VIII від 18 січня 2018 р.). Голос України. 2014. 1 березня.
7. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 (зі змінами і доповненнями, внесеними постановами Кабінету Міністрів України № 1103 від 14 жовтня 2009 р., № 234 від 8 квітня 2015 р.). Офіційний вісник України. 2008. № 86. Ст. 2889.
8. Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 march 2011). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

пу фундаментальних ідей функціонування органів державної влади. Адже універсальні принципи – це загальні базові ідеї, закріплені в Конституції та законах, інших нормативно-правових актах України, що характеризуються всеобщим, всеохоплюючим характером, оскільки стосуються всіх органів державної влади. Наприклад, принципи верховенства права, верховенства закону, демократизму, народовладдя тощо.

Водночас окремі універсальні принципи здійснення державної влади стосуються не всіх, а більшості органів державної влади, наприклад, універсальний принцип позапартійності є визначальним майже для всіх органів державної влади, за винятком Верховної Ради України.

Також, на нашу думку, вкрай важливе питання впорядкування, або побудови чіткої системи універсальних принципів здійснення державної влади. Адже в юридичній літературі висловлюються різні погляди щодо системи універсальних принципів. Кожен з авторів формулює свій спектр універсальних принципів і обґрунтоває власні слушні аргументи щодо їх виокремлення.

**Висновки.** На наше переконання, система універсальних принципів здійснення державної влади має включати такі принципи: суверенності й єдності системи органів державної влади; народовладдя; демократизму; поділу влади; конституційності; верховенства права; верховенства закону; гуманізму, пріоритету прав і свобод людини і громадянина; забезпечення єдності державної політики в межах своєї компетенції; прозорості, відкритості і врахування громадської думки; підзвітності, підконтрольності та відповідальності; поєднання колегіальності та єдиноначальності; поєднання державних і місцевих інтересів; всеобщого функціонування української мови як державної; безперервності; позапартійності та політичної нейтральності; неупередженості й об'ективності; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки; професіоналізму; патріотизму; добросердечності; ефективності; стабільності.

9. Rule of law checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session (Venice, 11–12 march 2016). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
10. Академічний тлумачний словник української мови: в 11 т. Т. 9, 1980. С. 203. URL: <http://sum.in.ua/s/systema>.
11. Голованець В.Ф., Головін А.С. Конституційне право України. К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011. 384 с.
12. Демиденко В.О. Реалії та тенденції сучасної конституційної реформи в аспекті підвищення ефективності публічної влади в Україні. Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 48–52.
13. Етимологічний словник української мови: у 7 т. Т. 4: Н – П / НАН Ук-раїни. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наукова думка, 2003. 656 с.
14. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
15. Конституційне право України: підручник / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. К.: Ін Юре, 2002. 544 с.
16. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. 4 вид. К.: Атіка, 2007. 568 с.
17. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2008. 42 с.
18. Батанов О.В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: аксіологічні та онтологічні аспекти. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2015. № 1 (11). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15bovtoa.pdf>.
19. Новий тлумачний словник української мови. Т. 2. Київ: Аконіт, 2003. 1455 с.
20. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручн. 3 вид. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 524 с.
21. Теорія держави і права: навч. посібник / С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін. К.: Академія, 2013. 348 с.
22. Теорія держави та права: навч. посібн. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний. К.: НАВС; Освіта України, 2017. 320 с.
23. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України: навч. посібник. Дніпропетровськ.: ТОВ «Лізунов-Прес», 2012. 472 с.