

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

З.С. КРАВЦОВА

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ
ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ
І ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНИ**

Монографія

Київ
Видавництво Ліра-К
2019

УДК 342.5 (477)

К78

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 6 від 23 грудня 2019 року)*

Рецензенти:

Скрипнюк О. В. – доктор юридичних наук, професор, академік
НАПрН України, Заслужений юрист України

Шатіло В. А. – доктор юридичних наук, доцент, Заслужений юрист
України

Сас С. В. – кандидат юридичних наук, суддя Конституційного Суду
України.

К78 Кравцова З.С.

Конституційно-правові засади організації і здійснення
державної влади в Україні : монограф. Київ: Видавництво
Ліра-К, 2019. 428 с.

ISBN 978-617-7844-79-1

Монографія присвячена дослідженню конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади в Україні, розкрито історичні й теоретико-методологічні основи, розкрита конституційна модель організації державної влади та її формування, встановлена територіальна основа та засади гарантування державної влади в Україні, з'ясовано конституційно-правовий механізм здійснення державної влади в Україні й обґрунтовано та запропоновано шляхи реформування конституційних основ організації і здійснення державної влади в Україні.

Видання розраховане на працівників органів державної влади й органів місцевого самоврядування, науковців і студентів юридичних факультетів вищих закладів освіти.

The monograph is devoted to the study of the constitutional and legal foundations of the organization and exercise of state power in Ukraine, the historical and theoretical and methodological foundations, the constitutional model of the organization of state power and its formation, the territorial basis and the principles of guaranteeing the state power in Ukraine, the constitutional and legal mechanism of exercising state power in Ukraine, and ways to reform the constitutional foundations of the organization and exercise of state power in Ukraine are substantiated and proposed.

The publication is aimed at employees of state and local governments, academics and students of law faculties of higher education institutions.

УДК 342.5 (477)

ISBN 978-617-7844-79-1

© Кравцова З.С., 2019

© Видавництво Ліра-К, 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	7
--------------------	---

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1. Конституційно-правові засади організації та здійснення державної влади: поняття, зміст, сутнісні ознаки.....	21
1.2. Організація та здійснення державної влади як об'єкт конституційно-правових досліджень.....	42
1.3. Методологія дослідження організації та здійснення державної влади.....	76
Висновки до розділу 1.....	91

РОЗДІЛ 2. ІСТОРИЧНІ ТА КОМПАРАТИВНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2.1. Генеза конституційно-правових засад державної влади на території України до 1991 року.....	99
2.2. Розвиток та реформування конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади у незалежній Україні.....	115
2.3. Конституційно-правове закріплення засад організації та здійснення державної влади у державах-учасниках ЄС.....	129
Висновки до розділу 2.....	145

РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ГАРАНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Конституційна модель організації державної влади в Україні.....	152
3.2. Територіальна основа організації державної влади в Україні.....	169
3.3. Конституційні засади формування інституційного механізму державної влади в Україні.....	183
3.4. Конституційно-правові засади гарантування державної влади в Україні.....	204
Висновки до розділу 3.....	223

РОЗДІЛ 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

4.1. Конституційні принципи здійснення державної влади в Україні: поняття, види та зміст	229
4.2. Конституційно-правові методи та форми здійснення державної влади в Україні.....	250
4.3. Конституційно-правовий механізм функціонування державної влади в Україні.....	266
Висновки до розділу 4.....	284

РОЗДІЛ 5. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

5.1. Шляхи реформування конституційних основ організації та здійснення державної влади в Україні	293
5.2. Конституційно-правова відповідальності органів і посадових осіб державної влади в Україні: підстави та форми	309
5.3. Громадський контроль за здійсненням державної влади в Україні.....	328
Висновки до розділу 5.....	343

ВИСНОВКИ..... 347

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 378

CONTENT

INTRODUCTION	7
SECTION 1. THEORETICAL-METHODOLOGICAL BASIS OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL BASIS OF ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF STATE AUTHORITIES	
1.1. Constitutional and legal principles of organization and exercise of state power: concept, content, essential features.....	21
1.2. Organization and exercise of state power as an object of constitutional and legal research	42
1.3. Methodology for researching the organization and exercise of state power	76
Conclusions to Section 1	91
SECTION 2. HISTORICAL AND COMPARATIVE ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF THE ORGANIZATION AND EXERCISE OF STATE AUTHORITIES	
2.1. Genesis of constitutional and legal foundations of state power in Ukraine until 1991.....	99
2.2. Development and reformation of constitutional and legal foundations of organization and exercise of state power in independent Ukraine	115
2.3. Constitutional and legal consolidation of the principles of organization and exercise of state power in the EU Member States	129
Conclusions to Section 2	145
SECTION 3. CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF ORGANIZATION AND GUARANTEE OF STATE GOVERNMENT IN UKRAINE	
3.1. The constitutional model of organization of state power in Ukraine.....	152
3.2. Territorial basis of the organization of state power in Ukraine	169
3.3. Constitutional principles of formation of the institutional mechanism of state power in Ukraine	183
3.4. Constitutional and legal principles of guaranteeing state power in Ukraine.....	204
Conclusions to Section 3	223

SECTION 4. CONSTITUTIONAL-LEGAL MECHANISM OF STATE AUTHORITIES IN UKRAINE

4.1. Constitutional Principles of Exercising State Power in Ukraine: Concepts, Types and Content..... 229

4.2. Constitutional legal methods and forms of exercising state power in Ukraine 250

4.3. Constitutional-legal mechanism of functioning of state power in Ukraine..... 266

Conclusions to Section 4 284

SECTION 5. IMPROVEMENT OF THE CONSTITUTIONAL BASIS OF STATE AUTHORITIES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

5.1. Ways to reform the constitutional foundations of the organization and exercise of state power in Ukraine 293

5.2. Constitutional and Legal Responsibilities of Public Authorities and Officials in Ukraine: Grounds and Forms 309

5.3. Public control over the exercise of state power in Ukraine 328

Conclusions to Section 5 343

CONCLUSIONS 347

REFERENCES 378

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження

Подальший динамічний розвиток Української держави, її успішна євроатлантична інтеграція потребує ґрунтового та розважливого аналізу організації і діяльності державного апарату, встановлення слабких місць, недоліків у функціонуванні органів державної влади України, визначення перспективних напрямів удосконалення роботи й посилення дієвого контролю українського народу над публічною владою. Важливим питанням при розробленні та внесення змін до Основного Закону України є формування цілісної ефективної системи організації державної влади, яка спроможна забезпечити державний суверенітет України та розвиток громадянського суспільства.

Актуальність теми монографії обумовлена тим, що сучасний період розвитку України характеризується ґрунтовними змінами, які відбуваються у житті країни, державному будівництві, ідеології та церкві. Підтвердженням цих змін є проведення в Україні конституційно-правової реформи, яка направлена на удосконалення організації та функціонування публічної влади. Ми відстоюємо ідею соборності незалежності української держави, в якій одним із головних атрибутів має бути легітимна влада, що функціонує для забезпечення потреб і благ людини та української нації.

Світовий досвід доводить, що механічне копіювання зарубіжних моделей організації державної влади без належного наукового обґрунтування та критичної оцінки власних можливостей у процесі розбудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, закріпленої Конституцією України, може призвести до погіршення внутрішньополітичної та економічної ситуації у державі. Саме тому визначена тема дослідження конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади в Україні є сучасною і актуальною, і вимагає від науковців якісно нових підходів, рекомендацій, напрацювань і розробок, що будуть враховувати власний історичний досвід, найкращі практики зарубіжних країн, а також нові виклики та обставини, з якими зіштовхується Україна в процесі організації і функціонування державної влади. Слід наголосити, що умови існування України знаходяться в постійних змінах у міжнародній, політичній,

економічній, соціальній, духовній, культурній, інформаційній та інших сферах.

Численні дискусії про закріплення та реалізацію конституційних засад організації та здійснення державної влади в Україні показали, що конституційно-правова реформа, яку проводять в Україні вже тривалий час, потребує нових підходів і відповідального ставлення до неї. Саме тому є необхідність науково обґрунтованих реалістичних пропозицій та рекомендацій, спрямованих на утвердження та реформування державної і самоврядної влади. У зв'язку з цим вважаємо, що зараз головною метою наукових досліджень має стати обґрунтування оптимальної конституційної моделі організації державної влади, засади формування органів державної влади, громадський контроль за здійсненням державної влади, конституційно-правові методи та форми здійснення державної влади, функціонування системи вищих, центральних і місцевих органів державної влади, конституційно-правові засади взаємодії та відповідальності органів державної влади, конституційне реформування державної влади на апробованих і визнаних засадах у демократичних країнах.

Конструктивне розв'язання зазначених завдань вимагає поряд з ґрунтовним науковим аналізом усталених у світі доктрин, учень і теорій, а також положень конституцій і міжнародних договорів, напрацювання нових висновків, положень і пропозицій, які сприятимуть удосконаленню вітчизняної конституційної теорії та практики організації та здійснення державної влади в умовах глобальних викликів і проблем, які постали перед Україною.

Саме тому на сучасному етапі національного державотворення є необхідність комплексного дослідження конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади в Україні з виробленням науково обґрунтованої конституційно-правової теорії, що може бути використана як модель організації та функціонування державної влади, що визначить матеріальні та процесуальні складові реформування державної влади з метою розвитку демократичних процесів та побудови суспільства, в якому основною цінністю буде людини і забезпечення її прав та свобод.

Слід зазначити, що основоположні цінності, принципи і тенденції розвитку конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади залишаються традиційним предметом дослідження як українських, так і зарубіжних учених із найдавніших часів – до сьогодення. Науково-теоретичною базою

дослідження конституційно-правових засад державної влади в Україні стали роботи таких сучасних вітчизняних учених, як: В. Авер'янов, Н. Армаш, К. Бабенко, М. Баймуратов, Ю. Барабаш, О. Батанов, Ф. Бурчак, О. Васильченко, Ф. Веніславський, Н. Вороніна, В. Головатенко, М. Гультай, В. Демиденко, В. Єрмолаєв, В. Журавський, Б. Калиновський, Ю. Ключковський, В. Ковальчук, М. Козюбра, В. Колісник, І. Коліушко, А. Колодій, Ю. Коломієць, М. Колос, В. Копейчиков, В. Кравченко, І. Кресіна, А. Крусян, В. Лемак, О. Лотюк, О. Марцеляк, Н. Мішина, В. Мусіяка, Н. Мяловицька, Н. Нижник, Л. Наливайко, В. Погорілко, М. Савчин, О. Святоцький, С. Серьогіна, В. Сіренко, О. Скакун, В. Скрипнюк, О. Скрипнюк, О. Совгіря, М. Ставнійчук, П. Стецюк, В. Сухонос, В. Тацій, С. Телешун, М. Теплюк, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, Ю. Фрицький, М. Цвік, Т. Чехович, В. Шаповал, В. Шатіло, Ю. Шемшученко, В. Шувалова, Л. Юзьков, В. Яворський, О. Яриши та ін.

З-поміж зарубіжних учених, які досліджували теоретичні та практичні аспекти конституційно-правових засад державної влади, слід згадати таких учених, як: М. Алексєєв, М. Альберт, Дж. Брайс, Ф. Бекон, Ж. Білліас, Ж. Боден, В. Бред, Л. Бужковські, Д. Валадес, В. Виноградов, В. Вольпе, Т. Гоббс, Л. Готроп, А. Градовський, Я. Давуд, М. Дюверже, Р. Елліс, А. Есмен, С. Іссахаров, Д. Кадді, Т. Кілер, Г. Конвай, Г. Коранг, Е. Корвін, Г. Кольб, Лаоцзи Дао дещин, А. Лійфарт, Г. де-Лолм, Дж. Локк, Р. Лорян, С. Лорті, Х. Меллер, Дж. Міл, С. Мілкіс, Ш. Монтеск'є, Д. Муц, Р. Нойштадт, Л. Ольсон, Й. Орлеанський, С. Падовер, Т. Парсонс, Т. Пейн, Ю. Руано, Ж.-Ж. Руссо, С. Сковронек, М. Стукі, Ф. Табіо, Ед. Б. Тайлор, А. Дж. Тойнби, А. де Токвіль, Ф. Фрейдел, Е. Фріман, Ф. Фукуяма, Ю. Харарі, С. Хесс, М. Холл, Л. Штейн, К. Шмітт, А. Шлезінгер, М. Шугарт та ін.

Значна увага в монографії також приділена аналізу конституційно-правової думки XIX – поч. XX ст. щодо засад організації державної влади, викладеної в роботах І. Андрієвського, Й. Блюнчлі, О. Градовського, М. Ковалевського, С. Котляревського, М. Коркунова, С. Корфа, М. Лазаревського, П. Лодія, Л. Петражицького, М. Рейснера, М. Рененкампа, О. Романовича-Славатинського, П. Стучки, Б. Чичеріна і ін., значна частина з яких викладали в Університеті Св. Володимира в м. Києві.

Не применшуючи ролі та значущості доробку попередньо зазначених науковців, необхідно визнати, що в Україні системне

комплексне дослідження конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади в умовах конституційно-правових трансформацій та інтеграції до Європейського Союзу в українській науці конституційного права до сьогодні відсутні.

У процесі підготовки монографічного дослідження основна увага зосередилась на необхідності теоретико-методологічного обґрунтування системного удосконалення законодавства щодо організації та здійснення державної влади в Україні, консолідацією українського народу та вітчизняних політично-владних і державно-управлінських еліт навколо визначеного в Конституції України незворотного європейського та євроатлантичного курсу України.

Подальший динамічний розвиток Української держави, її успішна євроатлантична інтеграція потребує ґрунтовного та розважливого аналізу організації і діяльності державного апарату, встановлення слабких місць, недоліків у функціонуванні органів державної влади України, визначення перспективних напрямів удосконалення роботи та посилення дієвого контролю народу України над публічною владою.

Саме цим і обумовлена значна низка реформ (конституційна, муніципальна, адміністративно-територіальна, парламентська, податкова, пенсійна, медична та інші), які нині проводяться, чи про потребу реалізації яких оголошено в Україні. Всі вони покликані удосконалити процедуру формування органів державної влади України, покращити ефективність функціонування державного апарату, оптимізувати витрати на його утримання, реформувати механізми та засоби реалізації доктрини народного суверенітету в аспекті посилення відповідальності державної влади перед народом України. Але, разом із тим, на наш погляд, квінтесенція сучасних реформ в Україні має полягати саме в удосконаленні принципів здійснення державної влади, наповнення їх новітнім змістом, відповідним до вимог сьогодення, доповнення новими принципами формування та діяльності органів державної влади України.

Зазначені обставини й зумовили вибір об'єкта та предмета цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація, результати якої втілені в цій монографії, виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка в рамках бюджетних тем "Теорія та практика адаптації України до

законодавства ЄС” (16БФ042-01), яка досліджувалась на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 1 січня 2016 р. по 31 грудня 2018 р., “Розробка системного вчення про основні права людини з метою втілення в Україні європейських правових цінностей у контексті розбудови громадянського суспільства” (№ 19 БФ 042-01), яка досліджується на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 1 січня 2019 р. по 31 грудня 2021 року.

Тема дисертації затверджена рішенням Вченої ради юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол № 10 від 22 червня 2016 року).

Базові джерела дослідження.

Джерельну базу монографічного дослідження становлять історичні пам'ятки українського та зарубіжного права, праці визнаних філософів і правознавців, які в своїх роботах вивчали основи організації та здійснення державної влади, наукові праці сучасних українських і зарубіжних правників у галузі конституційного, європейського, адміністративного та муніципального права, національне, зарубіжне та міжнародне законодавство, висновки та рекомендації визнаних міжнародних інституцій, у тому числі Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеціанської комісії), а також матеріали наукових досліджень, монографій, дисертацій, навчальних підручників, посібників та статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України.

Мета та завдання монографічного дослідження.

Мета дослідження полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади в Україні, а також у формуванні пропозицій щодо модернізації національного законодавства про конституційно-правовий статус органів державної влади та удосконалення правозастосовної практики їхньої діяльності в умовах реалізації зовнішньополітичного курсу на євроінтеграцію, проведення реформи публічного управління та забезпечення реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Досягнення поставленої дослідної мети зумовило розв'язання таких *завдань*:

– визначити сутність, зміст і поняття конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади;

- узагальнити та систематизувати правові дослідження українських і зарубіжних учених, присвячені конституційним основам організації та здійснення державної влади з найдавніших часів – до сьогодення;
- виявити й обґрунтувати особливості методології дослідження конституційних засад організації та здійснення державної влади;
- здійснити періодизацію генезу конституційно-правових засад державної влади на території України до 1991 року;
- висвітлити розвиток і реформування конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади у незалежній Україні;
- узагальнити і проаналізувати конституційно-правове закріплення засад організації та здійснення державної влади у державах-учасниках Європейського Союзу;
- визначити конституційні засади діючої моделі організації державної влади в Україні;
- встановити й охарактеризувати територіальну основу організації державної влади в Україні;
- розкрити конституційні засади формування інституційного механізму державної влади в Україні;
- з’ясувати конституційно-правові засади гарантування державної влади в Україні;
- визначити поняття, види та зміст конституційних принципів здійснення державної влади в Україні;
- встановити й охарактеризувати конституційно-правові методи та форми здійснення державної влади в Україні;
- окреслити конституційно-правовий механізм функціонування державної влади в Україні;
- розробити й обґрунтувати пропозиції щодо шляхів реформування конституційних основ організації та здійснення державної влади в Україні;
- окреслити підстави та розкрити форми конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб державної влади в Україні;
- визначити стан і перспективи розвитку громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, пов’язані з конституційно-правовими основами організації і здійснення

державної влади та їх модернізацією в умовах конституційних реформ та реалізації зовнішньополітичного курсу на євроінтеграцію та забезпечення реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні.

Методи дослідження

Для одержання найбільш достовірних наукових результатів у монографічному дослідженні використано систему принципів і підходів, що побудована на філософсько-світоглядних, загальнонаукових, конкретно-наукових і спеціально-наукових методах у поєднанні з теоретичними положеннями, пізнавальними принципами та науковими парадигмами. У своїй сукупності відповідні методи утворюють цілісну методологію дослідження конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади в Україні. У роботі над усіма структурними підрозділами монографії широко використовувалися такі логічні прийоми як аналіз і синтез, визначення та класифікація, судження та узагальнення.

Наукова новизна дослідження визначається тим, що ця монографія є першим комплексним науковим дослідженням конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади в Україні, у якому запропоновано науково-обґрунтовану теорію конституційно-правового регулювання, розкрито форми та методи функціонування державної влади, з'ясовано проблеми та обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення Конституції та законів України на основі власного історичного українського досвіду й позитивного досвіду конституційного державотворення країн-членів Європейського Союзу й інших держав.

В основу загальної періодизації покладено проблемно-хронологічний принцип поділу процесу розвитку державно-правових форм, факторів та явищ на території України. Спираючись на результати дослідження, автором запропоновано виділити основні етапи становлення та розвитку державної влади в Українській державі: I. Києво-Руська (Київське князівство), Галицько-Волинська та Литовсько-Руська держави; II. Козацька держава; III. Україна в імперську добу наприкінці XVIII – поч. XX ст.; IV. Українська Народна Республіка, Українська держава та Західно-Українська Народна Республіка (1917-1922 рр.); V. Україна в складі колишнього СРСР (1922-1991 рр.); VI. Незалежна Україна (1991-2019 рр.).

З'ясовано, що за відносно короткий в історичному вимірі період сучасної української державності з 1991 по 2019 рік у національному державотворенні було апробовано різноманітні види республіканської форми державного правління: 1991-1996 роки переважно президентська республіка; 1996- 2006 роки – змішана президентсько-парламентська республіка; 2006-2010 роки – змішана парламентсько-президентська республіка; 2010-2014 роки – змішана президентсько-парламентська республіка; 2014-2019 роки – змішана парламентсько-президентська республіка. При цьому, на сьогодні очевидно є неефективність закріпленої в Конституції України моделі організації та функціонування державної влади, яка закладає численні конституційні колізії та конфлікти у “трикутнику влади: Верховна Рада України – Президент України – Кабінет Міністрів України”. А в умовах децентралізації та анексії АР Крим і тимчасово окупованих територій на Сході України створює передумови за вектором “центр – регіони”. Зазначене зумовлює потребу в проведенні системних конституційних реформ, спрямованих на удосконалення конституційних основ організації та діяльності органів і посадових осіб державної влади й трансформації України в парламентську або президентську республіку.

Встановлено, що конституційний процес в Україні призвів до того, що характерною особливістю Конституції України від 28 червня 1996 року в частині організації державної влади була її нестабільність і очікування змін. Акцентовано увагу на тому факті, що національні революції 1990, 2004 та 2014 рр. у конституційному вимірі завершилися зміною повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, і в цьому процесі визначальним питанням було спроможність впливати на організацію та функціонування уряду. Визначено, що саме ця обставина вкрай негативно та загрозово впливає на організацію і функціонування державної влади та українського суспільства, оскільки породжує неналежне безвідповідальне ставлення до Основного Закону України, перш за все, з боку владних суб'єктів та в кінцевому рахунку – всього українського народу.

Здійснено узагальнення та систематизацію наукових поглядів, концепцій і теорій провідних зарубіжних і українських учених щодо конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади в Україні як об'єкту конституційно-правових досліджень. Зроблено висновок, що витoki знань про основи організації та функціонування державної влади знаходимо в працях мислителів

Античності (Аристотель, Платон, Цицерон і ін.), але дослідження конституційних засад володарювання, зокрема й конституційне обмеження влади монарха, з'являються пізніше, в епоху Відродження. Йдеться про роботи фундаторів доктрини класичного конституціоналізму Ф. Бекона, Дж. Лока, Дж. Міля, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є та ін., які стали прологом до закріплення в перших конституціях і конституційних актах цінностей і принципів організації та здійснення державної влади. Поява ж перших конституцій у XVIII-XIX ст. сприяла дослідженням таких учених-конституціоналістів, як І. Андрієвський, І. Блюнчлі, О. Градовський, Г. Еллінек, М. Коркунов, М. Лазаревський, С. Лоу, Т. Пейн, М. Рененкамф, А. де Токвіль, Б. Чичерін і ін. засад організації та здійснення державної влади. У XX ст. проблематика конституційних засад державної влади досліджувалась українськими правниками як за доби національної революції та державотворення 1917-1922 рр. (М. Грушевський, В. Винниченко, М. Мироненко, П. Мірчук і ін.), так і після входження України до складу колишнього СРСР. І лише після проголошення незалежності України вітчизняні правознавці почали, спочатку В. Авер'янов, В. Мелашенко, В. Погорілко, Ю. Тодика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, а надалі й інші почали досліджувати конституційні основи організації та здійснення державної влади, з огляду на національні інтереси Української держави і з урахуванням позитивного досвіду конституційного державотворення в країнах, що є членами ЄС.

Визначено зміст конституційно-правових засад державної влади в Україні, що являють собою принципи, функції державної влади, правовий статус суб'єктів, що державну владу реалізують, гарантії її здійснення, організацію, взаємодію та функціонування механізму державної влади й відповідальність її органів та посадових осіб;

Розроблено визначення принципів здійснення державної влади в Україні – це основоположні, вихідні, фундаментальні, базові ідеї, закріплені в Конституції та законах, інших нормативно-правових актах України, характеризуються універсальністю, високою вагомістю, найвищим рівнем обов'язковості та відображають найістотніші положення реалізації державної влади в інтересах українського народу.

Встановлено, що Конституція України стала документом політичного компромісу, вона не увібрала в себе дух наукової, політичної і правової думки. Розроблено теоретичні та

методологічні засади конституювання державницьких основ конституційного ладу, системи державних, самоврядних і суспільних інституцій, а також напрацьовано шляхи удосконалення організації та функціонування публічної влади щодо забезпечення реалізації положень Конституції України.

Удосконалено положення щодо перспектив проведення конституційної реформи в Україні, під час якої є доцільним використати власний історичний досвід і сучасну практику демократичних держав, і передбачити чисельність Верховної Ради України у пропорції 80–100 тис. жителів на одного представника українського народу у парламенті. На 2019 рік обґрунтована чисельність українського парламенту може складати 400 народних депутатів.

На основі вивчення досвіду конституційно-правового закріплення моделей організації та функціонування державної влади в країнах Європейського Союзу запропоновано шляхи реформування державної влади в Україні, при якому мають бути враховані основні принципи права Європейського Союзу, зокрема субсидіарності та пропорційності, а також досвід держав-членів Європейського Союзу;

Визначено, що представницька демократія є однією із форм вираження народного суверенітету, при цьому зроблено застереження, що роль громадянського суспільства є перебільшеною, оскільки представницька демократія – її механізм має бути таким чином побудований, щоб не було необхідності у зовнішньому контролі. Ефективна представницька демократія більше залежить від якості політичної еліти, нормативно-виваженої виборчої процедури, збалансованості системи стримувань і противаг, що лежать в основі форми правління. Наголошено на необхідності удосконалення інституту представницької демократії, яка пов'язана із формами безпосереднього народовладдя, тим, що розпочинається із виборів, але сутністю своєю має як раз організацію роботи та функціонування органів публічної влади в Україні.

Визначено, що механізм здійснення державної влади в Україні являє собою цілісну, впорядковану систему взаємопов'язаних органів державної влади України, їх посадових і службових осіб, наділених державно-владними повноваженнями з метою ефективного досягнення завдань й реалізації функцій держави та окрім вищенаведених елементів також включає такі структурні складові: а) політична інфраструктура; б) економічна інфраструктура; в) духовно-ідеологічна інфраструктура; г) соціально-

демографічна інфраструктура; г) правова інфраструктура; д) інфраструктура забезпечення національної безпеки і оборони.

Обґрунтовано пропозицію щодо об'єднання в одному розділі Конституції України з назвою “Адміністративно-територіальний устрій, територіальна організація публічної влади, місцеве самоврядування”, в якому закріпити такі питання: засади адміністративно-територіального устрою України та його складові, розмежувати штучно утворені державою адміністративно-територіальні одиниці (район, область) та природні територіальні одиниці (село, селище, місто), засади територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування, статус Кримської області (Автономної Республіки Крим). Також в цьому розділі слід розкрити статус столиці України міста Києва та розписати особливості саме здійснення місцевої публічної влади в ньому. Це важливо зробити з огляду на різночитання конституційних положень, що призводить до неузгоджень і постійної потреби їхнього тлумачення Конституційним Судом України у їх зв'язку.

На основі аналізу основних принципів функціонування державного апарату стверджується, що принципи діяльності органів державної влади України акумулюють світові та національні цінності реалізації державної влади в інтересах українського народу, характеризуються універсальністю, високою вагомістю, найвищим рівнем обов'язковості. Незважаючи на конституційно-правове закріплення принципів здійснення державної влади в Конституції та законах, інших нормативно-правових актах України, фактична їх реалізація в Україні бажає бути кращою. Більше того, окремі положення нормативно-правових актів України, що закріплюють правовий статус органів державної влади України, суперечать нормам-принципам функціонування державного апарату, що мають володіти найвищою імперативністю.

Сформульовано визначення форм та методів здійснення державної влади в Україні. Так, форми здійснення державної влади в Україні – це закріплені Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, іншими нормативно-правовими актами України певні консолідовані, специфічні види дій органів державної влади України, їх посадових і службових осіб з метою досягнень завдань та реалізації функцій вказаних державних інституцій в межах їхньої компетенції. Методи здійснення державної влади в Україні – це вироблені на основі довготривалої практики

функціонування державного апарату України та передбачені законодавством України система взаємопов'язаних прийомів, засобів, способів досягнення завдань та реалізації функцій органів державної влади України, які відображають якісну сторону діяльності державних інституцій, оскільки мають бути спрямовані на досягнення бажаного результату найбільш оптимальним чином.

Доведено, що при закріпленні та реалізації принципу поділу державної влади жоден її інститут не повинен займати домінуючого положення і не мав права перебирати на себе повноваження інших органів, при цьому при виникненні політичних конфліктів законодавча влада має відігравати визначальну роль виходячи із ціннісної сутності конституціоналізму. Саме Верховна Рада України, окрім основної законодавчої функції, володіє також рядом установчих, зовнішньополітичних, контрольних повноважень. Дану авторську позицію підтверджує сучасно історична практика України виходу із політико-правових криз 1990, 2004 та 2014 років.

Запропоновано розробити й прийняти нову конституцію на основі народного вибору через демократично обрану конституційну асамблею з наступним схваленням на всеукраїнському народному референдумі. Історія знає досвід Іспанії, і Україні можна взяти за взірць алгоритм розв'язання кризи, коли перехід від авторитаризму до реальної демократії відбувався у правовій ненасильницькій формі й завершився схваленням демократичної Конституції. Важливо досягнути відповідність між реальним станом суспільного розвитку та закріпленими в Конституції України цінностями людини, громади, держави.

Теоретична і практична значущість роботи.

Теоретичне значення дослідження полягає в тому, що сформульовані в ньому висновки, пропозиції та рекомендації розвивають конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні, можуть бути використані в ході подальших наукових досліджень означених питань, зокрема, в галузях конституційного, муніципального й адміністративного права. Практичне значення одержаних результатів визначається їхньою актуальністю, новизною та сформульованими загальнотеоретичними та прикладними висновками. Сферою практичного застосування матеріалів монографії дослідження є законодавчий та нормотворчий процеси як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. Вміщені в роботі висновки та пропозиції можуть бути використані при проведенні

конституційної, муніципальної, адміністративної, судової та інших реформ, вдосконаленні механізму функціонування та взаємодії органів публічної влади в контексті євроінтеграційних процесів в Україні.

Структура дослідження. Мета і завдання, які поставив перед собою автор монографії, зумовили її структуру. Робота складається зі вступу, п'яти розділів, поділених на шістнадцять підрозділів, висновків, списку нормативних джерел і літератури.

Розділ перший присвячений дослідженню теоретико-методологічних основ конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади. Зокрема сформульовано поняття, визначені сутнісні ознаки та розкрито зміст конституційно-правових засад організації і здійснення державної влади, досліджувались роботи вітчизняних і зарубіжних фахівців з питань, пов'язаних з організацією та здійсненням державної влади. Окрему увагу автор приділив обґрунтуванню методології дослідження конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади.

До *другого розділу* монографії увійшли питання, пов'язані із історичними та компаративними аспектами конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади. Досліджувалася генеза конституційно-правових засад державної влади на території України, а також конституційно-правове закріплення засад організації та здійснення державної влади у державах-учасницях Європейського Союзу.

Розділ третій монографії присвячений розкриттю конституційно-правових засад організації та гарантування державної влади в Україні, визначена та схарактеризована конституційна модель організації державної влади в Україні, містить результати дослідження щодо територіальної основи організації державної влади в Україні, розкрито конституційні засади формування інституційного механізму державної влади в Україні, а також встановлено конституційно-правові засади гарантування державної влади в Україні.

До *четвертого розділу* включені питання, пов'язані із дослідженням конституційно-правовим механізмом здійснення державної влади в Україні, визначенням конституційних принципів здійснення державної влади в Україні, виділенням їхніх видів і розкриттям змісту. Виходячи з результатів дослідження цих питань, автор пропонує інноваційний підхід до конституційно-правового

механізму функціонування державної влади в Україні, включаючи розкриття форм і методів діяльності публічної влади.

До останнього, *п'ятого розділу*, увійшли результати дослідження щодо удосконалення конституційних основ державної влади в Україні у контексті євроінтеграції. Автор також детально дослідив конституційно-правову відповідальності органів і посадових осіб державної влади в Україні, її підстави та форми й запропонував шляхи її реформування. Особлива увага приділена питанням організації та громадському контролю за здійсненням державної влади в Україні, створенням умов для формування та ефективного функціонування інститутів громадянського суспільства, що забезпечить розбудову соборної, демократичної, соціальної, правової держави.

На завершення хотілося б подякувати кафедрі конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, науковому консультанту та рецензентам, за слушні рекомендації та пропозиції під час підготовки монографії, всім, хто сприяв її виходу своїми цінними порадами та критичними зауваженнями, що дало можливість більш аргументовано представити авторську позицію та надати праці логічної послідовності, а висновкам – завершені форми.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ І ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1. Конституційно-правові засади організації та здійснення державної влади: поняття, зміст, сутнісні ознаки

Подальший динамічний розвиток суверенної Української держави, успішна реалізація закріпленого в Конституції України стратегічного курсу на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [306] потребує ґрунтовного та розважливого аналізу організації і діяльності державного апарату, виявлення слабких місць, прорахунків у функціонуванні державної влади України, визначення перспективних і реалістичних напрямів удосконалення роботи й посилення дієвого контролю українського народу над здійсненням публічної влади.

Крім того, актуальність розкриття цих питань обумовлена в тому числі сучасними подіями в Україні, тими реформами, що мають місце після подій 2013–2014 рр.

Суспільство поставило на порядок денний необхідність модернізації організації влади, удосконалення територіальної основи функціонування держави, декомунізацію, утвердження основоположних прав і свобод людини та їх реальне забезпечення. Саме цим і обумовлена значна низка реформ (конституційна, муніципальна, адміністративно-територіальна, парламентська, податкова, пенсійна, медична та інші), які нині проводяться, чи про потребу реалізації яких проголошено українською владою. Всі вони покликані удосконалити процедуру формування органів державної влади України, покращити ефективність функціонування державного апарату, оптимізувати витрати на його утримання, реформувати механізми та засоби реалізації доктрини народного суверенітету в аспекті посилення відповідальності державної влади перед Українським народом.

Для комплексного дослідження конституційно-правових засад організації та здійснення державної влади важливим завданням є чітко

окреслити розуміння понятійно-категоріального апарату, що буде використаний при розкритті даного питання. Тому вважаємо доцільним розібратися в термінологічній плутанині, що виникла у зв'язку з різними підходами до тлумачення термінів “засада”, “основа”, “принцип”.

Незважаючи на загальноповживаність у науці конституційного права термінів “засада”, “основа”, “принцип”, що зазвичай використовують для позначення комплексних правових категорій у множині, на сьогодні не склалося єдиного всіма визнаного підходу для тлумачення їхнього змісту [342, с. 23].

Базовими для всіх галузей права є тлумачення зазначених термінів у теорії держави та права. Так, О. Скакун дає визначення принципам права з посиланням на етимологічне походження від лат. *principium* – основа, засада, як загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, що слугують основними засадами правового регулювання суспільних відносин, спрямовують їх учасників на встановлення соціального компромісу та порядку [594, с. 242].

Виходячи із цього визначення може скластися враження, що принципи, засади та основи є синонімами, але оскільки ми говоримо про зміст даних термінів у правовому полі, не вбачається, що принципи є єдиними засадами правового регулювання суспільних відносин [342, с. 23].

У теорії права існує два терміни: “правові принципи” та “принципи права”. Вони різняться між собою тим, що правові принципи виникають, як правило, до виникнення системи права і законодавства. Правові принципи, які закріплені в системі права та законодавства, переходять у принципи права. Правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави [326, с. 208].

У підручнику з питань загальної теорії держави і права під редакцією В. Копейчикова принципи права визначені як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення права, за своєю сутністю є узагальненими відбитками об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, людства в цілому [193, с. 108].

Можна говорити про те, що сутнісним тлумаченням терміну “принцип” є основна засада, тобто та засада, яка лежить в основі явищ, систем, процесів [342, с. 23].

У науці конституційного права зустрічається різноманітне вживання окреслених термінів, у ряду авторів як синоніми. Це

можна пояснити тим, що науковий стиль мовлення більш складний для сприйняття і вимагає чіткого вживання термінів. Особливо якщо робота присвячена засадничим певним ідеям того чи іншого явища, процесу, тощо, автори іноді намагаються шляхом пошуку синонімів уникати частих повторень [346, с. 26].

Учений В. Божко проводить достатньо цікавий аналіз співвідношення змісту термінів “засада” та “принцип” відповідно до правових позицій, сформульованих Конституційним Судом України. У автора такі висновки: термін “засада” охоплює значно більшу кількість явищ, аніж термін “принцип” і визначає основні, вихідні положення певного явища; засади – це те підґрунтя, на основі якого здійснюють певну діяльність, це ідеї, які визначають стратегічний напрям діяльності держави в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства; реалізація засад здійснюється через формування принципів; засади визначають зміст принципів, а останні є похідними від засад; засади визначають найважливіші підвалини та закономірності певного явища, їх метою є збалансування, узгодження здійснюваного впливу. При цьому реалізація засад здійснюється через визначення механізму та конкретних органів, на які покладено обов’язки щодо реалізації певної політики. Автор наводить приклад, про те, що засади правового регулювання оплати праці, керуючись правовими позиціями Конституційного Суду України, охоплюють принципи та функції оплати праці, її правовий режим і механізм правового регулювання; визначають суб’єктів оплати праці, їхню правосуб’єктність, гарантії реалізації ними свого правового статусу тощо [91, 633].

Ми погоджуємося із висновками автора, також вважаємо засади більшим за змістом терміном, який охоплює принципи, функції, правовий статус суб’єктів, гарантії, організацію та функціонування [342, с. 24].

Що стосується терміну “основа”, Академічний тлумачний словник (1970–1980) містить значення слова “основа” в прямому та переносному значенні. Безумовно нас цікавить абстрактне, тобто переносне, в цьому значенні “основа” – те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується. В правовій науці зазвичай термінологічно вживається “основи”, тобто тільки множина, тлумачення слова “основа” тільки множина є декілька:

– головні засади, підвалини чого-небудь (моралі, поведінки і т. ін.). Він .. мало не плакав, коли міцні, здавалось, як мур, основи старої віри хитались і падали під новим словом. (Михайло Коцюбинський, II, 1955, 141);