

11. Про Громадську гуманітарну раду: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.

13. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

*Надійшла до редакції 19.10.2011*

**О.І. Наливайко**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 340.1

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

Досліджено проблему забезпечення цілісності і повноти нормативно-правової регламентації політичної функції української держави. Визначено, що ефективність реформаційних перетворень в політичній сфері залежить від законодавчого забезпечення і функціонування політичної системи.

**Ключові слова:** *Виборчий кодекс, Закон України, Конституція України, міжнародний акт, політична функція української держави.*

Исследуется проблема обеспечения целостности и полноты нормативно-правовой регламентации политической функции украинского государства. Установлено, что эффективность реформационных преобразований в политической сфере зависит от законодательного обеспечения и функционирования политической системы.

**Ключевые слова:** *Избирательный кодекс, Закон Украины, Конституция Украины, международный акт, политическая функция украинского государства.*

Problem of guaranteeing of the integrity and the completeness of the normative and legal regulation of the political function of the Ukrainian State is investigated in the article. It has been defined that effectiveness of the reformist changes in the political sphere depends on the legislative guaranteeing and functioning of the political system.

**Keywords:** *Electoral Code, Law of Ukraine, Constitution of Ukraine, international act, political function of the Ukrainian State.*

**Постановка проблеми. Мета.** Успішна всебічна реалізація кожної функції держави можлива лише за наявності міцної правової бази у вигляді окремої галузі чи сукупності галузей права або законодавства [1, с. 313].

Сьогодні взагалі недослідженою залишається проблема цілісності і повноти нормативно-правової регламентації політичної функції української держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правову основу політичної функції української держави складають насамперед галузі публічного права: конституційне, адміністративне, кримінальне та ін. Основним джерелом публічного права і правової основи політичної функції є Конституція України [2, с. 11]. Конституція України встановлює, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [3].

У чинній Конституції України політична функція держави детально регламентована й закріплена у ст. 1, 5, 6, 15, 36, 37, 38, 39, 40 та ін.

Важливою складовою правової основи політичної функції держави є Закони України: “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [4], “Про об’єднання громадян” [5], “Про місцеве самоврядування в Україні” [6], “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [7], “Про політичні партії в Україні” [8], “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні” [9], “Про вибори народних депутатів України” [10], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [11], “Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України” [12], “Про Кабінет Міністрів України” [13] тощо. Парадоксальним явищем правової основи політичної функції держави є те, що навіть передбачені Конституцією закони про органи державної влади та інші політичні інститути тривалий час не приймаються. Це стосується, зокрема, законів про адміністративно-територіальний устрій України, про Президента України та ін.

Важливу частину правової основи політичної функції держави у сфері оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності складають Закони України “Про державний кордон України” [14], “Про Збройні Сили України” [15], “Про оборону України” [16], “Про Службу безпеки України” [17], “Про Державну прикордонну службу України” [18], “Про основи національної безпеки України” [19] та ін.

Безперечно, правову основу політичної функції держави також складають й інші нормативно-правові акти, зокрема, міжнародні акти, ратифіковані Верховною Радою України.

Проголошення України суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою в ст. 1 Конституції України є фундаментальною основою, вихідною ідеєю для нашої держави. Саме на підставі цих основоположних засад Україна здійснює свою діяльність в усіх сферах суспільного життя, зокрема в політичній. Реалізація політичної функції української держави в сучасних умовах набуває ключового характеру, що зумовлено конституційною та політичною реформами, глибокими трансформаційними змінами сус-

пільства і держави та окремих її інститутів.

Згідно зі ст. 5 Конституції за формою правління Україна є республікою, також закріплено народовладдя, принцип демократії. Народ України визнається єдиним джерелом влади та може здійснювати владу як безпосередньо (або прямо), так і опосередковано – через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Також ч. 3 ст. 5 Конституції України закріплює, що однією із гарантій конституційного ладу є народ, якому належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Стаття 6 Конституції України закріплює принцип поділу державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Цей принцип має глибоке історичне коріння та є однією із основних ознак правової держави. Визнавши принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову на конституційному рівні, Україна підтвердила свій правильний намір до створення сучасної демократичної правової європейської держави.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування – це одна з основних засад конституційного ладу, специфічна форма народовладдя, що закріплюється в ст. 7 Конституції України. Конституювання місцевого самоврядування є основою диференціації муніципальної влади (поряд із державною) як самостійного виду публічної влади [20, с. 6; 21, с. 10]. Сучасна конституційна модель місцевого самоврядування в Україні заснована на відродженні українських демократичних традицій самоврядування, яке у своїй основі має недержавний, громадський характер та означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Таким чином, розділ I “Загальні засади” Конституції України містить основні, фундаментальні положення здійснення політичної функції держави, які деталізуються в інших розділах Конституції України та нормативно-правових актах.

Правову основу політичної функції держави також складають конституційні норми розділу II Основного Закону, які містяться в ст. 36, 37, 38, 39, 40. Зазначені норми визначають політичні права та свободи людини і громадянина. Так, ст. 36 закріплює право громадян України на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації. Цей блок конституційних норм знайшов своє продовження в конституційних Законах «Про об’єднання громадян» від 16 червня 1992 р. [5], «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р [8], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р. [7].

Політична функція держави спрямована на регулювання відносин, пов’язаних із створенням громадських організацій та політичних партій. Так, у ст. 37 Конституції України та галузевому законодавстві визначається порядок їх реєстрації в Міністерстві юстиції, встановлюються обмеження на створення і діяльність об’єднань громадян, передбачаються гарантії їх діяльності тощо.

Однією із складових правової основи політичної функції держави є ст. 39 Конституції України, яка визначає порядок проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Відповідно до Основного Закону обмеження щодо реалізації цього права громадянами можуть встановлюватися судом і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Отже, розділ II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» визначає основні напрями та види діяльності держави в політичній сфері, які пов'язані з реалізацією політичних прав громадян.

Важливим елементом правової основи політичної функції держави є розділ III Конституції України «Вибори. Референдум» та конституційні закони про форми безпосереднього народовладдя, що були прийняті та оновлені в умовах проведення конституційної та політичної реформ. Це Закони України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. [10], «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 р. [12], «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. [11], «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. [22], «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. [23] та ін. Виборче законодавство потребує вдосконалення з метою захисту і створення умов для ефективної реалізації виборчих прав громадян. В юридичній літературі наголошується на необхідності підготовки та прийняття Виборчого кодексу – уніфікованого законодавчого акта комплексного характеру, який визначав би всі виборчі процеси, повноваження органів та посадових осіб і порядок здійснення виборчих процедур [24, с. 142; 25].

Порядок організації і проведення референдумів в Україні регламентує Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., відповідно до якого референдум визначається як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення [4]. Чинний Закон містить багато недоліків та характеризується невідповідністю деяких його норм Конституції України, зокрема, недосконаліми залишаються положення щодо визначення предмета всеукраїнського та місцевого референдумів, порядку проведення агітації, механізму імплементації рішень всеукраїнського референдуму в національне законодавство тощо.

Відповідно до Основного Закону однією із складових політичної функції є те, що держава повинна всебічно сприяти українському народу здійснювати форми безпосередньої демократії [26, с. 93]. Згідно із ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється шляхом виборів, референдуму та інших форм безпосередньої демократії.

Однією з основних форм безпосередньої демократії є референдум, порядок організації і проведення якого визначається статтями 72,

73, 74 Конституції України та, як вже зазначалось вище, Законом України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми». Відповідно розрізняють всеукраїнський референдум, референдум Автономної Республіки Крим та місцевий референдум. Конституцією України встановлені обмеження з проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Важливою правовою основою політичної функції держави є положення Конституції України про органи державної влади – розділ IV. Верховна Рада України; V. Президент України; VI. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади; VII. Прокуратура; VIII. Правосуддя; XII. Конституційний Суд України. Ці шість розділів Конституції України присвячені організації державної влади в Україні за принципом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. Проблемним питанням у правовій доктрині є визначення статусу прокуратури в Україні, яка має певні особливості, що не дозволяє віднести її ні до судових органів, ні до органів виконавчої влади, така ситуація має місце в більшості європейських країн. Відповідно до нашої національної системи прокуратура не входить до будь-якої гілки влади і становить систему державних органів, діяльність яких спрямована на реалізацію самостійно створених форм державних функцій [27, с. 16].

Розділ IV Конституції України закріплює конституційно-правовий статус Верховної Ради України, визначає, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади; регламентує порядок утворення, структуру, організацію роботи парламенту України; визначає конституційно-правовий статус народного депутата України. Стаття 85 Основного Закону містить повноваження парламенту України, в тому числі пов'язані із визначенням напрямів та видів політичної функції держави. Зокрема, це внесення змін до Конституції України; призначення всеукраїнського референдуму з питань про територію України; прийняття законів; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики тощо.

Конституційно-правовий статус Президента України визначається розділом V Конституції України. Цей розділ містить порядок обрання Президента; вимоги до Президента; перелік конституційних повноважень, що не є вичерпним; поетапно регламентує процедуру імпічменту Президента України в разі вчинення державної зради або іншого злочину.

Розділ VI Основного Закону держави визначає порядок утворення, структуру та повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Стаття 116 Конституції України закріплює такі повноваження Кабінету Міністрів України, як здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави; виконання Конституції і законів України, актів Президента України; розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України тощо. До речі, вважається за доцільне доповнити останнє повноваження Кабінету

Міністрів України розробленням та здійсненням програм політичного (внутрішнього та зовнішнього) розвитку України. Ці повноваження мають важливу роль для реалізації політичної функції держави. Також цей розділ визначає статус місцевих державних адміністрацій, на які покладено здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

Розділ IX Конституції України встановлює систему адміністративно-територіального устрою України, його принципи та статус адміністративно-територіальних одиниць – Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ, сіл. Розділ X Основного Закону закріплює особливості статусу Автономної Республіки Крим як невід'ємної складової частини України щодо вирішення питань самоврядування.

У науковій юридичній літературі порушується питання про парадоксальність визначення правових основ політичної функції держави [28, с. 282; 2, с. 11]. Ідеться про відсутність передбачених Конституцією України Законів про адміністративно-територіальний устрій України, про Верховну Раду України, про Президента України, про центральні органи виконавчої влади тощо.

Правові основи місцевого самоврядування визначаються розділом XI Конституції України та Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [6], «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [29], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. [30] та ін. Також правовими основами місцевого самоврядування є низка підзаконних нормативно-правових актів органів державної влади у сфері місцевого самоврядування, міжнародно-правові акти з місцевого самоврядування, що ратифіковані парламентом України.

Важливе значення для зміцнення правових основ політичної функції держави у сфері місцевого самоврядування мають і міжнародні акти, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [31], Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [32], Європейська хартія регіонального самоврядування [32], Європейська хартія регіональних мов і мов меншин від 05 листопада 1992 р. [33], Європейська декларація прав міст [32] тощо.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування є важливою складовою правових основ політичної функції України, оскільки місцеве самоврядування є одним з основних інститутів, що становлять основи конституційного ладу в сучасних демократичних правових державах.

Особливу частину правової основи політичної функції держави у сфері оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності складають Закони України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. [14], «Про Збройні Сили України» від 6 грудня 1991 р. [15], «Про державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. [18], «Про Службу безпеки Украї-

ни» від 25 березня 1992 р. [17], «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. [16], «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [19] тощо. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» з метою забезпечення воєнної безпеки держави, своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України 15 червня 2004 р. був підписаний Указ Президента України «Про Воєнну доктрину України» [34].

**Висновок.** Таким чином, правова основа політичної функції держави найбільш повно відображена в Конституції України та конституційних законах. Конституція України встановлює всю систему конституційного ладу, насамперед державний і суспільний лад України, статус людини і громадянина, систему місцевого самоврядування, створюючи правову основу безпосереднього народовладдя, державної влади і місцевого самоврядування як форм політичної (публічної влади) [2, с. 11]. Також Основний Закон визначає основи політичної системи, національної безпеки України, захищеності державного ладу від зовнішніх і внутрішніх загроз. Відповідно, на основі Конституції України та з метою її конкретизації приймаються закони, що сприятиме ефективній практичній реалізації політичної функції української держави, дослідження та прогнозування її розвитку в контексті конституційної і політичної реформ.

Правову основу політичної функції держави також складають й інші нормативно-правові акти, зокрема, підзаконні нормативні акти та міжнародні акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ефективність реформаційних перетворень у політичній сфері залежить від багатьох факторів, у першу чергу від їхнього законодавчого забезпечення і функціонування політичної системи. Ці моменти є основоположними і при виявленні тенденцій розвитку політичної функції української держави в сучасних умовах.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Погорілко В.Ф.* Функції держави // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 1998. – Т. 6: Т-Я. – 2004. – С. 313.
2. *Погорілко В.Ф.* Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1 (27). – С. 9-17.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 лип. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
5. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 черв. 1992 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 груд. 1998 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1999. – № 1. – Ст. 2.
8. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квіт. 2001 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
9. Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні: Закон України від

17 квіт. 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 22. – Ст. 62.

10. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 берез. 2004 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366.

11. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 6 квіт. 2004 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382.

12. Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України”: Закон України від 18 берез. 2004 р. // ВВР. – 2004. – № 20-21. – Ст. 291.

13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 груд. 2006 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2007. – № 11. – Ст. 94.

14. Про державний кордон України: Закон України від 4 листоп. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

15. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

16. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

17. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

18. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2003. – № 17. – Ст. 208.

19. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. (зі змінами і допов.) // ВВР. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

20. Муніципальне право України: Підруч. / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001.

21. *Батанов О.В.* Муніципальне право України: Підруч. / Відп. ред. М.О. Баймуратов – Х., 2008.

22. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 черв. 2004 р. // ВВР. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

23. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лют. 2007 р. // ВВР. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

24. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: Монографія / За ред. Ю.М. Тодики. – Х., 2009.

25. Виборче право України: Навч. посіб. / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К., 2003.

26. *Беляєва М.В.* Конституційно-правові основи політичної функції Української держави // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2005. – № 1. – С. 92-96.

27. *Колесник К.* Прокуратура в системі державних органів влади: проблеми теорії і практики // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4 (34). – С. 15-18.

28. *Наливайко Л.Р.* Державний лад України: теоретико-правова модель: Монографія. – Х., 2009.

29. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

30. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

31. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

32. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України: Навч. посіб. – К., 2003.

33. Європейська хартія регіональних мов і мов меншин від 05 листоп. 1992 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 50. – Ст. 3381.

34. Про Воєнну доктрину України: Указ Президента України від 15 черв. 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 2005.

*Надійшла до редакції 06.10.2011*