

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Олександр Скрипнюк,
доктор юридичних наук,
професор, академік НАПрН України,
заслужений юрист України,
керівник відділу зв'язків з державними
органами і міжнародними організаціями
Національної академії
правових наук України

УДК 342.3

Державний суверенітет: генеза доктрини та визначення поняття (частина третя)*

Третім напрямом забезпечення державного суверенітету сучасної України, який набуває особливого значення у сучасних умовах, є удосконалення системи конституційних гарантій основ державного ладу України. Фактично конституційні основи державного ладу України – це визначені в Конституції України загальні засади організації та діяльності Української держави, які знаходять свій розвиток у конституційних правовідносинах і визначають сутність і соціальне призначення держави. Не буде помилковим стверджувати, що основи конституційного ладу України визначають правовий режим існування та діяльності Української держави. Конституційні основи державного ладу України обумовлюються змістом основних кваліфікуючих складових сучасної держави, закріплених у Основному Законі. Окрім форми політичного (державно-політичного) режиму,

форми державного правління та форми державного устрою, конституційні основи державного ладу України визначаються й загальними засадами правового режиму національної безпеки і оборони України, державного кордону України, а також державними символами тощо. За своєю суттю, змістом і формами державний лад є багатограним явищем. Зокрема, державний лад України охоплює структурні (організаційні) і функціональні основи держави, зокрема, політичні, економічні, соціальні і культурні (духовні) основи. Політичні основи державного ладу України становлять насамперед політичний механізм і відповідну політичну функцію (функції) держави; економічні основи – економічний механізм і відповідні функції держави тощо. Основний Закон визначає основні засади, принципи державного ладу України, що є керівними засадами організації та

* *Продовження.* Початок статті див.: «Публічне право». – 2013. - № 2 та № 3.

діяльності держави та її основних інститутів; органів державної влади, основних функцій держави, інших елементів (атрибутів) держави. Основними принципами державного ладу України є принцип суверенності та незалежності держави; принцип демократизму держави; принцип соціальної і правової держави; принцип унітарності (єдності, соборності) держави; принцип республіканської форми державного правління тощо. Ці принципи втілені в основних рисах нашої держави, якими наділяє її чинна Конституція України й набувають свого розвитку в інститутах держави, закріплених у Конституції та законах України.

У цьому контексті особливої ваги набуває взаємозв'язок між державним суверенітетом і принципом соціальної держави, який закріплений у ст. 1 Конституції України, та розвинений у статтях 3, 21, 22, 23 та інших Основного Закону. Його зміст полягає в тому, що держава повинна бути представником і захисником інтересів як усього суспільства, так і конституційних прав і законних інтересів кожної особи, кожної людини і громадянина. Це дозволяє тлумачити конституційний принцип соціальної держави насамперед в контексті вирішення завдання щодо гарантування і забезпечення соціально-економічних і культурних прав людини та її загальносоціальних інтересів. В цьому плані цілком правомірним є визначення соціальної держави як такої держави, метою якої є створення всіх можливих умов для реалізації соціальних, економічних та культурних прав, для самостійного забезпечення ініціативною та соціально відповідальною особою необхідного рівня матеріального добробуту собі та членам своєї сім'ї, гарантує кожному прожитковий мінімум для гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди у суспільстві [1, с. 33]. Говорячи про

соціально державу в аспекті забезпечення державного суверенітету України, варто пам'ятати, що сучасну соціальну державу визначає насамперед наявність засобів цілеспрямованої державної політики у соціальній та економічній сферах, що гарантує сукупність соціально-економічних і культурних прав людини і громадянина. У цьому сенсі державний суверенітет України передбачає наявність у держави достатніх засобів та ресурсів для активного економічного і соціо-гуманітарного розвитку, здатного забезпечувати соціальні, культурні та екологічні права людини, а також створення сучасної конкурентоспроможної ринкової, але при цьому - соціально-орієнтованої, економіки [4, с. 70]. На власне правовому рівні основні ідеї принципу соціальної держави, які мають безпосереднє відношення до забезпечення державного суверенітету України, втілюються в конституційних положеннях про достатній життєвий рівень для кожного громадянина, соціальну рівність можливостей, надання соціальної допомоги, гарантування соціальних прав тощо. Зокрема, Основний Закон закріплює і гарантує комплекс соціальних прав і свобод людини і громадянина, що властиві всім або більшості розвинених держав світу, які прийнято вважати соціальними державами. Нажаль, на сьогодні, соціальна сфера державного ладу, а отже й відповідний аспект забезпечення державного суверенітету України, залишаються найменш гарантованими і переживають період свого становлення.

На відміну від «соціальної складової» державного суверенітету України в системі конституційних гарантій основ державного ладу України, правовий аспект державного суверенітету виявляється насамперед у визначеному статтею 8 Основного Закону принципі верховенства права. Щоправда, цей же прин-



цип одночасно постає і як фундамент побудови в Україні правової держави, яка на доктринальному рівні описується як характеристика конституційно-правового статусу держави, що передбачає його безумовне підпорядкування наступним принципам: верховенство права народний суверенітет, непорушність прав і свобод людини, зв'язаність держави конституційним ладом, верховенство конституції по відношенню до всіх інших законів та підзаконних актів, незалежність суду, пріоритет норм міжнародного права над нормами національного права [3, с. 269].

Наразі, принцип верховенства права, який традиційно пов'язують з ідеями панування права у життєдіяльності громадянського суспільства, нині залишається одним із найбільш прогресивних здобутків цивілізаційної історії людства в сфері регулювання соціальних відносин. Згідно із визначенням у Основному Законі принципом верховенства права основою законотворення мають бути загальновизнані принципи справедливості, гуманізму, пріоритету особи, громадянина і громадянського суспільства перед державою, забезпечення вільного користування властивими людині від природи правами і свободами, їх захист від усіяких посягань з боку інших громадян, юридичних осіб, державних органів та посадових осіб. Тобто, верховенство права як складова забезпечення державного суверенітету України визначається пріоритетністю права щодо держави, політики, економіки, культури та інших інститутів держави, а також щодо інших регуляторів суспільних відносин – моралі, звичаїв, традицій тощо. Свій системний і завершений вигляд основоположні принципи конституційного ладу як невід'ємний елемент державного суверенітету України реалізують у механізмі держави, під яким розуміємо систему органів і ор-

ганізацій державної влади та інших її основних елементів (інститутів), створених для реалізації функцій і завдань держави. Слід прийняти до уваги, що механізм Української держави є не лише номенклатурою чи спільнотою певних суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері здійснення державного володарювання. У першу чергу, механізм держави становить собою певний вид унормованих Конституцією та законами України суспільних відносин політичного, економічного, соціокультурного та іншого характеру, які визначають мету та ціль Української держави, її сутність і зміст, а також соціальне призначення та передбачають упорядковану взаємодію легітимних органів держави.

Водночас, говорячи про державний суверенітет України, не можна забувати того, що він завжди є тісно пов'язаним із територіальною цілісністю держави, оптимізацією системи адміністративно-територіальних одиниць і забезпеченням їх ефективної взаємодії. У цьому плані можна стверджувати, що реалізація державного суверенітету логічно передбачає наявність та забезпеченість цілісно організованої та ефективної системи державної влади на всіх рівнях від центрального до місцевого. Як відомо, територіальний устрій України – це передбачений Конституцією та законами України порядок територіальної організації Української держави з її чітким розмежуванням на адміністративно-територіальні одиниці. Аналіз нормативних положень Основного Закону стосовно територіального устрою України дає підстави стверджувати, що його сутність розкривають визначені Основним Законом принципи, тобто керівні начала територіальної організації Української держави. Стаття 132 Конституції України чітко встановлює, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах едно-

сті та цілісності державної території; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Важливим принципом територіального устрою України, який безпосередньо пов'язаний з поняттям державного суверенітету, є принцип територіального верховенства держави, який є системоутворюючим щодо інших принципів цього інституту державного ладу України. Цей принцип витікає зі змісту статей 1 і 2 Конституції України, що визначає суверенність України і передбачає, що державна влада в Україні здійснюється відповідно до Конституції та законів України системою відповідних державних органів на всій території України. Принцип територіального верховенства держави характеризує повноту державної влади у всіх її конституційних формах і проявах на всій території України. Держава самостійно встановлює правовий режим власної території, здійснює її оборону, вирішує питання адміністративно-територіального поділу з метою вибору оптимальної моделі здійснення державного володарювання і місцевого самоврядування тощо. Принцип єдності та цілісності території означає, що складові частини території України – адміністративно-територіальні одиниці – знаходяться у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України. Територія України є недоторканою, а її межі визначаються державним кордоном (ст. 2 Конституції України). Це конституційне положення дозволяє виявити ще один принцип, споріднений з основними принципами територіального устрою України, - принцип непорушності державного кордону.

Чинне законодавство України охороняє принципи єдності, цілісності та недоторканості території України в межах її державного кордону. Посягання на цілісність і недоторканість території України у формі вчинення умисної дії з метою зміни меж території або державного кордону України, визначених Конституцією та законами України, а також публічні заклики чи поширення матеріалів із закликами до вчинення таких дій є кримінальним злочином (ст. 110 Кримінального кодексу України) і тягне за собою кримінальну відповідальність. Принцип централізації та децентралізації у здійсненні суверенної державної влади проявляється в тому, що за центральними (загальнодержавними) органами держави Конституцією та законами України закріплюється право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання всіх сфер суспільного і державного ладу – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), екологічної та зовнішньополітичної, а обов'язок захисту суверенітету і територіальної цілісності України визначається Конституцією України як найважливіша функція держави, справа всього Українського народу (ст. 17 Конституції). За місцевими органами державної влади закріплюється право вирішувати питання регіонального і місцевого значення, сприяючи реалізації загальнодержавних програм. Разом із тим, принцип централізації органічно пов'язаний з принципом децентралізації, що знаходить своє вираження в функціях місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 7 Основного Закону, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади – жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями – самостійно



вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тобто, принцип централізації та децентралізації територіального устрою України набуває логічного продовження в принципах організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і розмежуванні їх компетенції відповідно до Конституції та законів України. Не менш важливим принципом територіального устрою України, який визначає сутність і зміст регіональної політики нашої держави є принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Цей принцип означає, що держава забезпечує і гарантує право територіальних громад, які, з врахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій умовно об'єднуються в певні регіони, вирішувати політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші проблеми згідно з інтересами територіальних громад. Існують й інші, інституційні принципи територіального устрою України, закріплені в окремих законах України (Закон України «Про державний кордон України», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») і пов'язані із поняттям державного суверенітету.

Таким чином забезпечення державного суверенітету України як сучасної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави включає у себе діяльність органів державної влади при сприянні інститутів громадянського суспільства щодо:

- гарантування стабільності форми Української держави;
- розвитку всіх елементів правової системи України, яка фактично постає як специфічний і одночасно вель-

ми важливий «інтегрований показник суспільних перетворень» [2, с. 56-105];

- підвищення ефективності організації і функціонування всієї системи державної влади, а не лише окремих гілок та/або органів державної влади, забезпечення еволюційного розвитку системи державної влади;

- зміцнення економічного, культурного, соціального, політичного, екологічного та безпекового потенціалу держави (при цьому особлива увага має бути надана питанням соціальної безпеки громадян України);

- позиціонування України на зовнішній та внутрішній арені як активного суб'єкта, спроможного вирішувати складні завдання на національному і глобальному рівні;

- зміцнення демократизму Української держави, гарантування основ конституційного ладу України, зміцнення інститутів безпосередньої демократії, які забезпечують принцип народного суверенітету.

Кожен з цих напрямів діяльності супроводжується системою безпосередніх правових заходів та засобів, які спрямовані на створення та удосконалення системи національного законодавства, включаючи й найвищий - конституційний рівень. Причому самі ці заходи можуть мати відмінний характер, зокрема: конституційно-правові заходи, адміністративно-правові заходи, економіко-правові та соціально-правові заходи, безпекові заходи (насамперед мають ся на увазі національна і державна безпека України), кримінально-правові заходи (насамперед підтримання режиму законності та забезпечення правопорядку в Українській державі). Це дозволяє розробити відповідний механізм забезпечення державного суверенітету України, що поставатиме як певний вид унормованих Конституцією та законами України суспільних відносин політичного, економічного, соціокультур-

ного та іншого характеру, які визначають мету та ціль Української держави, її сутність і зміст, а також соціальне призначення та передбачають упорядковану взаємодію легітимних органів держави. Серед конкретних дій у цьому напрямі слід зазначити:

- удосконалення правових механізмів реалізації прав і свобод людини та громадянина та створення системи ефективних гарантій цих прав;
- запровадження реальних конституційно-правових механізмів реалізації народного суверенітету шляхом чіткого конституційного закріплення предмету всеукраїнського референдуму та удосконалення порядку ініціювання проведення всеукраїнського референдуму громадянами України;
- прийняття відповідних законів, які б сприяли розвитку нових форм прямого народовладдя, що виявили свою ефективність у європейській конституційно-правовій практиці;
- удосконалення існуючої пропорційної виборчої системи з метою забезпечення реалізації принципу народного представництва у виборних органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- переформатування системи стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою, судовою гілками влади та главою держави з метою унеможливлення в подальшому нових конституційних конфліктів;
- запровадження інститутів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні;
- оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні та забезпечення дієвих механізмів реалізації права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України;
- забезпечення конституційної реформи і розробка та прийняття Закону України про внесення змін до

Конституції України, яка б мала найвищий рівень легітимності, а не ґрунтувалась на неоднозначному рішенні Конституційного суду;

- розробка системи заходів зміцнення державної безпеки у зовнішньому та внутрішньому аспектах, удосконалення системи забезпечення правопорядку в державі і суспільстві, прийняття стратегічного рішення щодо міжнародного позиціонування України в системі координат «Європа-Росія» і його практичне підтвердження шляхом підписання відповідних міжнародних договорів;

- реальний початок і проведення адміністративно-територіальної реформи, реформування регіональної політики держави, узгодження стратегічних цілей і пріоритетів розвитку держави та регіонів, забезпечення стабільності та прогнозованості відносин між центральними і місцевими органами виконавчої влади щодо розвитку територій, децентралізація та розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг, розширення прав і посилення відповідальності цих органів за розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів, запровадження прозорого механізму контролю, у тому числі громадського, на кожному рівні управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами влади стосовно питань бюджету, власності, державної влади та механізму надання суспільних послуг; створення правових, економічних та організаційних умов для ефективної реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування.

При цьому важливо пам'ятати, що державний суверенітет України може бути належним чином забезпечений лише шляхом її подальшого та незворотного утвердження як демок-

ратичної, правової і соціальної держави, яка визнає та втілює всі принципи організації і функціонування державної влади у своїй повсякденній діяльності.

Список використаних джерел

1. Панкевич О. З. Соціальна держава: до загальнотеоретичної характеристики / О. З. Панкевич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 2-3 (28-29). – С. 33.
2. Політика, право, влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : Монографія / За ред. О. І. Кресіної. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 56-105.
3. Саидов А. Х. Парламентский глоссарий / А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. – М.: Норма, 2008. – С. 269.
4. Скрипнюк О. В. Соціальна правова держава в Україні : проблеми теорії і практики / О. В. Скрипнюк. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – С. 70.

Скрипнюк О. В. Державний суверенітет: структура та система гарантій

У статті досліджується система конституційних основ державного ладу, основоположні принципи конституційного ладу як елементу державного суверенітету, що реалізуються в механізмі держави, забезпечення державного суверенітету через утвердження демократичної, соціальної держави при сприянні інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: державний суверенітет, основи конституційного ладу, принципи, механізми держави, демократична правова соціальна держава, громадянське суспільство.

Скрипнюк О. В. Государственный суверенитет: структура и система гарантий

В статье исследуется система конституционных основ государственного строя, основополагающие принципы конституционного строя как элементу государственного суверенитета, что реализуются в механизме государства, обеспечения государственного суверенитета через утверждение демократического, социального государства при содействии институтов гражданского общества.

Ключевые слова: государственный суверенитет, основы конституционного строя, принципы, механизмы государства, демократическое правовое социальное государство, гражданское общество.

Skripnyuk O. State sovereignty: the structure and system of guarantees

The article is dedicated to the system of constitutional bases of the political system, fundamental principles of constitutional order as an element of state sovereignty, which are implemented in the mechanism of the state, providing of state sovereignty through claiming of the democratic, social state at the assistance of institutes of civil society.

Key words: state sovereignty, principles of constitutional order, principles, mechanisms of the state, democratic legal social state, civil society.