

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ» ТА «МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE RELATIONSHIP OF THE CONCEPTS OF «STATE MECHANISM» AND «MECHANISM OF EXERCISE OF STATE POWER»: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

Кравцова З.С., д.ю.н, доцент,
доцент кафедри конституційного права

Навчально-науковий Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено аналізу поняття конституційного механізму здійснення державної влади, механізму держави та його організації, відмінностей механізму держави від державного апарату, співвідношенню понять «механізм держави» та «механізм здійснення державної влади» з конституційно-правової точки зору. Розглянуто юридичну природу, визначено структуру та охарактеризовано складові елементи механізму держави. Проаналізовано системно різноманітні підходи до визначення поняття механізму держави відомих теоретиків та конституціоналістів. З'ясовано, що «механізм держави» є системоутворюючим поняттям.

Стверджується, що в структурно-організаційному та структурно-функціональному аспектах головним елементом механізму держави є політична система, насамперед – органи державної влади, оскільки це є ключовий структурний елемент механізму держави.

Зроблено висновок, що необхідно розрізнити «механізм держави» та «механізм здійснення державної влади», попри те, що дані категорії є здебільшого спорідненими.

Механізм держави є ширшим поняттям, ніж механізм здійснення державної влади, оскільки механізм держави серед багатьох елементів включає також і систему місцевого самоврядування. Остання не може бути структурним елементом механізму здійснення державної влади, оскільки має відмінну від державної влади юридичну природу.

Сформульовано поняття конституційного механізму здійснення державної влади та запропоновано включати такі структурні його складові: а) політична інфраструктура; б) економічна інфраструктура; в) духовно-ідеологічна інфраструктура; г) соціально-демографічна інфраструктура; ґ) правова інфраструктура; д) інфраструктура забезпечення національної безпеки й оборони.

Закцентовано увагу на тому, що механізм здійснення державної влади є недосконалим, тому постає особливо важливим об'єктом досліджень для подальшої євроатлантичної інтеграції України.

Ключові слова: механізм, механізм держави, державна влада, державний апарат, механізм здійснення державної влади.

The article is devoted to the analysis of the concept of the constitutional mechanism of the exercise of state power, the mechanism of the state and its organization, the differences between the mechanism of the state and the state apparatus, the correlation of the concepts of the mechanism of the state and the mechanism of the exercise of state power from a constitutional and legal point of view. The legal nature is considered, the structure is determined, and the constituent elements of the state mechanism are characterized. Systemically diverse approaches to the definition of the concept of the mechanism of the state by well-known theorists and constitutionalists are analyzed.

It was found that "state mechanism" is a system-forming concept.

It is argued that in the structural-organizational and structural-functional aspects, the main element of the state mechanism is the political system, primarily the state authorities, as it is the key structural element of the state mechanism.

It was concluded that it is necessary to distinguish between the "mechanism of the state" and the "mechanism of exercising state power", despite the fact that these categories are mostly related.

The mechanism of the state is a broader concept than the mechanism of the exercise of state power, since the mechanism of the state, among many elements, also includes the system of local self-government. The latter cannot be a structural element of the mechanism of exercising state power, as it has a different legal nature from state power.

The concept of the constitutional mechanism for the exercise of state power is formulated and it is proposed to include the following structural components: a) political infrastructure; b) economic infrastructure; c) spiritual and ideological infrastructure; d) socio-demographic infrastructure; e) legal infrastructure; e) infrastructure for ensuring national security and defense.

Attention is focused on the fact that the mechanism of exercising state power is imperfect, therefore it becomes a particularly important object of research for the further Euro-Atlantic integration of Ukraine.

Key words: mechanism, state mechanism, state power, state apparatus, mechanism of exercise of state power.

Історичний досвід глибоко переконує, що механізм здійснення державної влади, вибір найбільш ефективної, раціонально інституційно й функціонально побудованої моделі та, відповідно, її конституційне та нормативно-правове закріплення є одним із основоположних питань розбудови державності. Базуючись на доктринальних досягненнях юридичної науки шляхом застосування сучасної методології дослідження, нині вкрай важливо комплексно та системно дослідити не лише здобутки науки конституційного права, а й насамперед вивчити напрацювання теоретиків права щодо конституційного механізму здійснення державної влади, механізму держави та його організації, розрізнити відмінності механізму держави від державного апарату тощо.

Наукові дослідження, які розкривають проблеми визначення і співвідношення понять механізму держави та механізму здійснення державної влади, свідчать про актуальність цього питання і складність саме практичної її реалізації в процесі формування демократичної України, особливо в цей складний період. Враховуючи наведене,

можна виокремити праці таких науковців, як: В. Демиденка, М. Цвіка, О. Петришина, В. Погорілко, О. Скакун, Т. Пікуля, а також наукові дослідження в цій проблематиці О. Ракул та інших.

Метою статті є розмежування поняття «механізму держави» та «механізму здійснення державної влади», формулювання поняття конституційного механізму здійснення державної влади, розкриття його юридичної природи і визначення структури, а також спроба охарактеризувати її елементи й запропонувати слушні пропозиції щодо вдосконалення конституційного механізму здійснення державної влади в Україні.

Фундаментальну основу дослідження конституційного механізму держави та механізму здійснення державної влади закладено саме правниками загальної теорії держави та права. Водночас фахівці теорії держави та права основну увагу концентрують на розкритті такої базової категорії, як механізм держави та її співвідношення з апаратом держави. На нашу думку, дослідження проблематики механізму держави є одним із важливих

завдань, з огляду на те, що механізм держави та механізм здійснення державної влади багато в чому структурно збігаються. Проте «механізм держави», на нашу думку, є певною мірою, ширшим поняттям, ніж «механізм здійснення державної влади».

Зокрема, авторський колектив підручника «Загальна теорія держави і права», за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора, академіка АПрН України М. Цвіка та доктора юридичних наук, професора, академіка АПрН України О. Петришина, зазначає, що механізм держави – це сукупність державних органів, установ, підприємств та інших державних інститутів, за посередництвом яких практично здійснюються завдання і функції держави [1, с. 124]. На їх думку, у складі механізму держави слід виокремлювати державні органи як найбільш специфічні та важливі для реалізації функцій держави інституційні утворення. Однак, разом із державними органами до складу механізму держави входять й інші за характером і змістом діяльності державні організації – державні підприємства, державні установи, такий специфічний інститут держави, як збройні сили, що мають певні особливі риси, котрі не дозволяють вважати їх, власне, органами державної влади і включати безпосередньо до державного апарату [1, с. 124–125].

На думку, О. Скакуна, механізм держави – це цілісна ієрархічна система державних органів, підприємств, установ, інститутів, що здійснюють завдання і функції держави на основі та в межах права, і слугує їй (держави) організаційно-економічною, організаційно-політичною, організаційно-соціальною, організаційно-культурною основою [2, с. 160]. Структурно механізм держави включає державний апарат (система органів держави та їхніх підрозділів, що мають державно-владні повноваження) та державні підприємства й установи [2, с. 161]. При тому державні органи – це структурно відокремлені колективи державних службовців (один службовець), які, відповідно до посади, наділені юридично-визначеною державно-владною компетенцією та необхідними засобами для виконання управлінських функцій і завдань держави [2, с. 164].

Водночас, на думку О. Скакуна, за територіальною сферою діяльності органи держави поділяються на загальні, які поширюють свою владу на всю територію країни, серед яких: а) вищі (президент, парламент, уряд); б) центральні (галузеві міністерства, комітети); в) місцеві, які діють в адміністративно-територіальних одиницях (в Україні – це органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації) [2, с. 165].

Варто наголосити, що така позиція О. Скакуна не достатньо відображає віднесення органів місцевого самоврядування до державного апарату України. Так, дійсно, органи місцевого самоврядування в Україні є частиною публічної влади та належать до муніципальної влади, що покликана сприяти повноцінній реалізації територіальною громадою права на місцеве самоврядування.

Органи місцевої публічної влади є суб'єктами муніципально-правових відносин. При тому муніципально-правові відносини є одним із видів суспільних відносин, що регулюються нормами конституційного, адміністративного та муніципального права, вирізняються адміністративно-територіальним, комплексним характером і виникають, змінюються або припиняються при реалізації функцій та прав місцевого самоврядування уповноваженими суб'єктами, що володіють правосуб'єктністю на місцевому рівні. Водночас, відповідно до ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого

самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [3, с. 2]. Таким чином, органи місцевого самоврядування не належать до органів державної влади, зважаючи на те, що характер їхніх повноважень щодо самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України не походить від держави.

Звернемося в тому числі до етимології та тлумачення слова «механізм». Етимологічний словник української мови визначає, що слово «механізм», очевидно, запозичено з німецької мови; спорідненого з гот. «magap» «могти, бути спроможним», лтс. «megt» – «могти; мати звичку» [4, с. 454].

Новий тлумачний словник української мови визначає «механізм» як внутрішню будову, систему чого-небудь, устрій [5, с. 179].

На думку Ю. Ведернікова та А. Папірної, під механізмом держави найчастіше розуміють систему всіх державних організацій, які здійснюють завдання та реалізують функції держави. Причому, ознаками механізму держави є: а) існування системи взаємопов'язаних, взаємодіючих, ієрархічно підкорених органів, підприємств та установ; б) наявність групи людей, які здійснюють управління суспільством на професійній основі; в) наявність можливості реалізації завдань і функцій держави як організаційними, фінансовими, так і примусовими методами; г) наявність у кожній складовій своєї компетенції як правової основи діяльності [6, с. 66].

Ми підтримуємо позицію Ю. Ведернікова та А. Папірної щодо поняття та ключових ознак механізму держави та, на жаль, мусимо констатувати, що не всі з них чітко відстежуються в механізмі Української держави. Зокрема, на нашу думку, сучасний державний апарат України досить часто здійснює управління не на професійній основі, оскільки окремі державні службовці та політичні діячі, які очолюють органи державної влади або взагалі не мають відповідної кваліфікації за профілем роботи органу державної влади, або такі кваліфікаційні вимоги до претендентів на посади не сформульовані чи закріплені нечітко.

Як наслідок, можемо спостерігати глибокий занепад у роботі окремих органів державної влади та різного роду медіаскандали, пов'язані з визнанням вищими посадовими особами України власної непрофесійності.

На думку С. Гусарева, А. Олійника, О. Слюсаренко, механізм держави – це система державних організацій (органів, установ, підприємств, інших державних організацій), які створюються для організації та безпосереднього здійснення функцій держави [7, с. 79]. На сьогодні ми вже констатуємо позитивні зміни вдосконалення організації та діяльності державного апарату держави в Україні, яке здійснюється за такими основними напрямками: а) скорочення управлінських підрозділів; б) оптимізація структури і системи; в) корекція компетенції і повноважень; г) пошук нових форм і методів управління; д) зменшення матеріальних витрат за рахунок наукової організації праці; е) підбір, розстановка, виховання і перепрофілізація кадрів та ін. [7, с. 83].

Ряд науковців зазначають, що державний механізм можна назвати «державною владою» або «публічною владою». Вважаємо, що з таким твердженням не можна погодитися цілком. Так, дійсно, державна влада є публічною владою. Але до публічної влади, окрім державної, належить і муніципальна влада, юридична природа та сутність якої цілком відмінна від державної влади, адже муніципальна влада походить не від держави, а ґрунтується на природному праві територіальної громади (жителів села,

селища, міста або добровільно об'єднаної територіальної громади) на вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Цікавою є думка О. Ракул, яка, аналізуючи різноманітні підходи до визначення поняття «механізм держави», виділяє три основні концепції: механістична, діяльнісна й організаційна.

При всьому, співвідносно з першою концепцією, механізм держави визначають як метод, спосіб функціонування державних органів. Відповідно до діяльнісної концепції, механізм держави – це сукупність станів і процесів, послідовність дій державних органів, що реалізують зовнішні і внутрішні її функції; процес реалізації державної влади, процес функціонування держави, її ефективність, адекватність органів, їх повноважень, форм діяльності цілям і завданням держави. Відповідно до третьої – механізм держави можна розглядати як систему державних органів, установ та організацій, об'єднаних метою реалізації функцій держави [8, с. 8].

У цілому, ми підтримуємо думку О. Ракул [8, с. 6] щодо виокремлення трьох основних концепцій розуміння категорії «механізм держави» – механістичної, діяльнісної та організаційної. Водночас, вважаємо, що вказаний перелік позбавлений ключової концепції розуміння механізму конституційної, демократичної та правової держави. На нашу думку, це гуманістична концепція, адже механізм будь-якої конституційної, демократичної та правової держави перш за все має бути спрямований на утвердження й забезпечення прав і свобод людини, на практичне втілення у повсякденну роботу органів публічної влади принципу верховенства права, на наповнення публічно-політичної діяльності державних інституцій постулатом – «людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю», на створення гарантій реалізації прав і свобод людини та громадянина тощо.

На думку, Ю. Ведернікова, нинішній період розвитку державності характеризується тим, що перевагу мають прогресивні тенденції, які перетворюють державу в організуючу силу суспільства, що виражає та охороняє як особисті, так і загальні інтереси членів суспільства. Таким чином, сучасна держава за своїм змістом є засобом соціального компромісу та згоди [6, с. 19].

Варто наголосити, що низка науковців поняття «механізм» розглядають у структурно-організаційному та структурно-функціональному аспектах. Так, на думку Л. Юзькова, категорія «механізм» у структурно-організаційному аспекті характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів. Водночас при визначенні механізму в структурно-функціональному аспекті увага має концентруватися не тільки на організаційній основі, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [9, с. 19].

Беручи до уваги вищенаведений підхід до розуміння категорії «механізм», авторський колектив навчального посібника «Актуальні проблеми держави та права» у складі Є. Білозьорова, Є. Гіди, А. Завального зазначає, що «механізм держави» в організаційному аспекті – це певна статична структура (елементи держави), а в іншому – динамічне явище, взаємозв'язок, взаємодія державних органів. Інакше кажучи, механізм функціонування держави – це вся сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, яка забезпечує дію складових елементів держави в їхньому взаємозв'язку. Характеристика цього механізму дає відповіді на три питання: що приводить дії державу, що пов'язує один держаний орган з іншим, що сприяє або, навпаки, гальмує реальне виконання функцій певних органів держави [10, с. 36].

Свою чергою, В. Погорілко наголошує, що категорія «механізм держави» потребує системного підходу. Як наслідок, на основі системного підходу механізм держави – це система органів й організацій, а також

інших інститутів держави, які складають її організаційну основу: організаційно-політичну, організаційно-економічну й інші. При цьому до організаційно-політичної основи держави, тобто до її політичного механізму, належать насамперед органи державної влади, територія держави, Збройні Сили та інші державні військові формування, державні символи, столиця держави. До організаційно-економічної основи держави, тобто до її економічного механізму, належить передусім бюджетна і банківська системи, державна власність та інші організаційно-економічні важелі діяльності держави. До соціальної (організаційно-соціальної) основи держави, тобто до її соціального механізму, належать переважно громадянство, а також державні соціальні системи: охорони здоров'я, соціального захисту тощо. До організаційно-культурної (духовної) основи держави, тобто до її культурного (духовного) механізму варто віднести, насамперед, державну мову, а також державні системи освіти, виховання, науки, культури тощо [11, с. 166].

Поділяємо погляд щодо дослідження механізму держави в структурно-функціональному аспекті і Т. Пікуля. На її думку, структуру механізму держави становить система органів державної влади (апарат держави) та інші основні інститути держави, а саме: елементи економічної інфраструктури (грошова система, фінансова система, податкова система, митна система, банківська система тощо); політична система (система органів державної влади, виборча система, система оборони і національної безпеки, система законодавства, правова система тощо); організаційно-культурна (духовна) основа держави (система освіти та виховання, система науки і культури тощо); соціальна система (система охорони здоров'я, система соціального захисту тощо), а також охоронна система, яка забезпечує безпеку функціонування всіх вищезгаданих соціальних систем, спрямована на захист від злочинних зазіхань і на відновлення порушених прав різних суб'єктів права [12, с. 16].

На нашу думку, на основі системного аналізу різних підходів науковців до розуміння механізму держави в його структурно-організаційному та структурно-функціональному аспектах можна стверджувати, що головним елементом механізму держави є політична система, насамперед – органи державної влади. Це ключовий структурний елемент механізму держави. Саме на органи державної влади покладено реалізацію зовнішніх і внутрішніх функцій держави. За умови демократичного політичного режиму зовнішня і внутрішня державна політика, що реалізується органами державної влади, відображає волю народу певної держави.

Водночас варто зазначити, що поза увагою Т. Пікуля серед елементів механізму держави залишилася система місцевого самоврядування: місцеві ради, їхні виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення тощо. На нашу думку, муніципальна влада є складовим елементом механізму держави, адже уявити сучасну економічно розвинену, правову, демократичну, соціальну державу без системи місцевого самоврядування нині неможливо. Позаяк органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи найбільше наближені до потреб і запитів людей, відповідних територіальних одиниць, і за умови наявності правових, фінансових, матеріальних та інших можливостей спроможні найбільш ефективно забезпечувати реалізацію конституційних і муніципальних прав і свобод людини та громадянина, роботу економічно розвинених регіонів, а відповідно, і самої держави.

Істинність наведеної тези неодноразово підтверджувало життя в тому числі і в українській сучасній історії. Зокрема, серед багатьох реформ, що проводились нині в Україні, однією з найбільш затребуваних та успішних є реформа децентралізації влади.

Результатом децентралізації державної влади в Україні є формування спроможних територіальних громад, значне зростання їх матеріально-фінансової основи, вагоме посилення інтеграційних процесів між територіальними громадами в Україні та загалом зміцнення нашої держави як єдиної і соборної, суверенної і незалежної, демократичної і правової [13, с. 109].

З огляду на вищенаведене, вважаємо, що варто розрізнити «механізм держави» та «механізм здійснення державної влади».

Висновки. На основі аналізу наукових положень, доходимо висновку, що поняття «механізм державної влади» і «механізм держави» мають багато спільних елементів. Однак, варто наголосити, що поняття «механізм держави» є лише сукупністю всіх органів держави, зайнятих здійсненням функцій держави. На нашу думку, механізм дер-

жави є ширшим поняттям, ніж механізм здійснення державної влади, оскільки механізм держави серед багатьох елементів включає також і систему місцевого самоврядування. Остання не може бути структурним елементом механізму здійснення державної влади, оскільки має відмінну від державної влади юридичну природу.

В умовах євроінтеграційної політики України постає ряд питань щодо необхідності комплексного реформування, механізм здійснення державної влади є першочерговим об'єктом реформ.

Таким чином, 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна теорія держави і права : підруч. / за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. 3-є вид. Київ : Алерта ЦУЛ, 2011. 524 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 трав. 1997 р. №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Етимологічний словник української мови: в 7 т. / НАН України. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. Київ : Наукова думка, 2003. Т. 4: Н–П. 656 с.
5. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. 2-ге вид., виправ. Київ : Аконіт, 2005. Т. 2 : К–П. 928 с.
6. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права: Навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 333 с.
7. Гусарев С. Д., Олійник А. Ю., Слісаренко О. Л. Теорія права і держави : навч. посіб. Київ : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.
8. Ракул О. В. Теоретичні засади удосконалення діяльності державного апарату України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 19 с.
9. Юзьков Л. П. Державне управління в політичній системі розвитку соціалізму. Київ : 1983. 156 с.
10. Білозьоров Є. В., Гіда Є. О., Завальний А. М. та ін. Актуальні проблеми теорії держави та права: Навч. посіб. / За заг. ред. Є. О. Гіди. Київ : ФОПО С. Ліпкан, 2010. 260 с.
11. Конституційне право України : підруч. для юрид. вузів / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Наукова думка. 2000. 732 с.
12. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи України в механізмі держави: монографія. Тернопіль: Видавництво «Астон», 2005. 200 с.
13. Демиденко В. О. Гомеостаз в теорії та практиці муніципального права як комплексної галузі України. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. № 2. С. 109-115.