

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ДЕРЖАВАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄС

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION AND EXERCISE OF STATE POWER IN EU MEMBER STATES

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

Навчально-науковий Інститут права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті проаналізовано та узагальнено конституційне законодавство держав-учасниць ЄС щодо організації та здійснення державної влади. Підкреслено, що питання євроінтеграції України посилюють розробку наукового підґрунтя подальшого реформування організації та здійснення державної влади в Україні, з урахування державотворчої практики ЄС.

Системно проаналізовано засади організації та здійснення державної влади у державах-засновницях ЄС. Зазначено, що Основний Закон ФРН містить норми, щодо участі національних органів державної влади у прийнятті рішень Європейського Союзу. Констатовано, що конституційно-правовий статус органів державної влади країн-членів Європейського Союзу, у зв'язку із відповідним членством був підданий певній трансформації. Так звана наднаціональна правова система право ЄС, і сама міжнародна організація інтегровані у управлінські процеси, тому говорити про державну владу держав-членів ЄС виокремлено від Союзу не є актуальним. Щодо Франції було спостережено інтегровану судову владу, оскільки рівні здійснення правосуддя є в тому числі, як національні, так і рівень Ради Європи (Європейський суд з прав людини), так і ЄС (Суд Європейського Союзу).

Підсумовано, що носієм державної влади у більшості держав-членів Європейського Союзу Основні Закони держав визначають народ, іноді зустрічається термін нація, але спостерігаються певні відмінності в підходах, щодо формулювання положень, що характеризують демократичну форму правління.

Зроблено висновок, що сучасні демократичні країни світу мають подібну модель організації здійснення державної влади, в основі якої лежить принцип поділу влад на три гілки. Проте становлення державної влади як явище державно-правової дійсності в країнах відбувалося по-різному, під впливом різних чинників й історичних подій.

Акцентовано увагу на тому, що подальше реформування організації та здійснення державної влади в Україні має бути вирішені з урахуванням основних принципів права ЄС, зокрема субсидіарності та пропорційності, і досвіду держав-членів ЄС, при цьому головними чинниками мають бути історичні, економічні, політичні особливості нашої держави.

**Ключові слова:** державна влада, організація та здійснення державної влади, принципи державної влади, Європейський Союз.

The article analyzes and summarizes the constitutional legislation of EU member states regarding the organization and exercise of state power. It is emphasized that the issues of European integration of Ukraine strengthen the development of the scientific basis for further reforming the organization and the exercise of state power in Ukraine, taking into account the state-building practice of the EU.

The principles of organization and exercise of state power in the founding states of the EU have been systematically analyzed. It is noted that the Basic Law of the Federal Republic of Germany contains norms regarding the participation of national state authorities in the decision-making of the European Union. It was established that the constitutional and legal status of the state authorities of the member states of the European Union, in connection with the respective membership, was subjected to a certain transformation.

The so-called supranational legal system, EU law, and the international organization itself are integrated into management processes, so it is not relevant to talk about the state power of the EU member states separately from the Union. Regarding France, an integrated judiciary was observed, since the levels of justice are included, both national and the level of the Council of Europe (European Court of Human Rights) and the EU (Court of the European Union).

It is summarized that the bearer of state power in most of the member states of the European Union is determined by the people, sometimes the term nation is found in the Basic Laws of the states, but there are certain differences in approaches to the formulation of provisions characterizing a democratic form of government.

It was concluded that the modern democratic countries of the world have a similar model of the organization of the exercise of state power, which is based on the principle of dividing power into three branches. However, the formation of state power as a phenomenon of state-legal reality in countries took place in different ways, under the influence of various factors and historical events.

Attention was focused on the fact that the further reform of the organization and the exercise of state power in Ukraine should be decided taking into account the main principles of EU law, in particular subsidiarity and proportionality, and the experience of EU member states, while the main factors should be the historical, economic, and political features of our state.

**Key words:** state power, organization and implementation of state power, principles of state power, European Union.

Конституційні засади організації та здійснення державної влади є базовим ключовим питанням, що постає при необхідності проведення реформ, що обумовлені глобалізацією, та трансформацією суспільних відносин. Перед державами світу загалом і Європи зокрема постійно постає ряд зовнішніх і внутрішніх чинників, які обумовлюють необхідність вирішення завдань і реалізацію функцій держави. В умовах євроінтеграційної політики України постає ряд питань щодо необхідності комплексного реформування, механізм здійснення державної влади є першочерговим об'єктом реформ.

Варто зауважити, що існує необхідність теоретико-методологічного обґрунтування системного удосконалення законодавства щодо організації та здійснення державної влади в Україні, що обумовлене консолідацією

українського народу та вітчизняних політично-владних і державно-управлінських еліт навколо визначеного в Конституції України незворотного європейського та євроатлантичного курсу України.

**Метою статті** є аналіз та узагальнення конституційного законодавства держав-учасниць ЄС на основі чого ми зможемо сформулювати пропозиції щодо модернізації національного законодавства про конституційно-правовий статус органів державної влади, удосконалення правозастосовної практики їхньої діяльності в умовах реалізації зовнішньополітичного курсу на євроінтеграцію, проведення реформи публічного управління та забезпечення реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття

повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору), внесли до Конституції, зокрема, такі зміни абзац п'ятий преамбули після слів «громадянської злагоди на землі України» доповнити словами «та підтверджуючи європейську ідентичність українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» [1].

Було зроблено ще один крок на вступ до Європейського Союзу. 23 червня 2022 року трапилася історична подія для нашої держави. Європейська Рада проголосувала за надання Україні статусу країни кандидата на вступ до Європейського Союзу. Це потужне рішення для всього для всього світу та українців, які борються за свою незалежність, територіальну цілісність та європейські цінності, зокрема. Дані факти безумовно актуалізують питання євроінтеграції України і привертають посилену увагу до необхідності розробки наукового підґрунтя подальшого реформування організації та здійснення державної влади в Україні, з урахування державотворчої практики ЄС.

Питанням організації державної влади, пошуку ефективних моделей, здійсненню аналізу різних підходів і національних систем організації управління, присвячені роботи таких вчених як В. Авер'янов, І. Василенко, В. Голуб, А. Колодія, Н. Мішиної, Ю. Тихомирова, В. Федоренка та ін. Оскільки ці дослідження обмежені за обсягом, ми зосередимо увагу на засадах організації та здійснення державної влади у державах-учасниках ЄС не всіх, а у державах-засновниках.

Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) за формою правління парламентська республіка. Такий конституційний лад, на відміну від інших, акцентує увагу на ролі парламенту в системі органів державної влади. Основний Закон Німеччини закріпив п'ять постійно діючих конституційних органів: Федеральний президент, Федеральний уряд (виконавчі), Бундесрат, Бундестаг (законодавчі), Федеральний конституційний суд (судові). Основне навантаження щодо управління на загальнодержавному рівні несуть федеральні міністерства [2].

Ст. 20 Основного Закону Німеччини визначає, що «вся державна влада походить від народу. Вона здійснюється народом шляхом виборів і голосувань, а також через спеціальні органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Кожному, хто намагається усунути цей устрій, усі німці мають право надавати опір, якщо не можуть бути використані інші засоби» [3, с. 248].

Як бачимо, Конституція Федеративної Республіки Німеччина, закріпила положення про належність влади народу та принцип розподілу влади на три гілки. Але більшої уваги заслуговує засада вистраждана, що стала наслідком участі Німеччини у Другій світовій війні, яка полягає у тому, що народ має право чинити опір будь-кому, хто намагатиметься змінити демократичний лад.

У Конституції Федеративної Республіки Німеччини розділ II називається «Федерація та Länder», і присвячений формі держави основним засадам конституційного ладу, так вона закріплює, що з метою створення єдиної Європи, Федеральна Республіка Німеччина бере участь у розвитку Європейського Союзу, який запроваджує демократичні, соціальні та федеральні принципи, верховенство права та принцип субсидіарності, що гарантує рівень захисту основних прав, за змістом, порівнянний із передбаченим цим Основним законом [4]. «З цією метою Федерація може передавати суверенні повноваження законом за згодою бундесрату. Створення Європейського Союзу, яка також зміни в його договірних засадах та відповідні положення, що вносять зміни або доповнення до цього Основного Закону або роблять такі зміни чи доповнення можливими, повинні відповідати пп. (2) та (3) статті 79 (що передбачають особливий порядок внесення змін до Конституції ФРН) [4].

Ця стаття визначає, що у справах Європейського Союзу Бундестаг та землі беруть участь через Бундесрат. Ч. 3 ст. 23-5 Конституції ФРН визначає, що Федеральний уряд надає можливість Бундестагу надати власний висновок щодо своєї участі у прийнятті нормативних актів Європейського Союзу. Федеральний уряд приймає до уваги висновок Бундестагу. Подробиці регулюються законом. Цікавою є частина 6 цієї ж статті, де визначено, що якщо з основного питання порушуються виключні законодавчі повноваження земель, то здійснення прав, які належать Федеративній Республіці Німеччини як члену Європейського Союзу, має передаватися одному з представників земель, який призначається Бундесратом, здійснення прав відбувається за участю Федерального уряду та за погодженням із ним; при цьому має бути врахована відповідальність за державу в цілому.

Як бачимо, Основний Закон ФРН містить норми, щодо участі національних органів державної влади у прийнятті рішень Європейського Союзу. Слід констатувати те, що конституційно-правовий статус органів державної влади країн-членів Європейського Союзу, у зв'язку із відповідним членством був підданий певній трансформації. Так звана наднаціональна правова система право ЄС, і сама міжнародна організація інтегровані у управлінські процеси, тому говорити про державну владу держав-членів ЄС виокремлено від Союзу не є актуальним.

Що стосується Французької Республіки, то серед теоретиків конституціоналістів зустрічаються такі думки, щодо форми державного правління, яка сформувалась у V Республіці: президентська, напівпрезидентська, квазі-президентська або навіть республіканська монархія, відповідно до Конституції Франції 1958 р. відбулося суттєве розширення прерогатив і повноважень президента, перетворення інституту глави держави в центральну ланку політичної системи Франції, тому дійсно більш точним буде характеризувати модель реалізації державної влади Франції як президентсько-парламентську, де головною ознакою є наявність зв'язку між головою держави та головою уряду [5, с. 6].

Базовими принципами побудови механізму влади у Франції визначають встановлення «змішаної» або, як її ще називають, «напівпрезидентської» форми правління, що наділяє Президента функціями лідера і арбітра в системі інститутів Республіки, із закріпленням за ним комплексу прав і повноважень, які дозволяють забезпечити сталий режим функціонування цих інститутів; дуалізм виконавчої влади, зумовлений характером форми правління і повноважень Президента і уряду; раціоналізований парламентаризм, за якого виконавча влада домінує в її відносинах з парламентом, а законодавча компетенція останнього зжужена; створення механізму забезпечення юридичного верховенства Конституції та контролю конституційності прийнятих парламентом законів з боку Конституційної ради [3, с. 277].

При цьому, на сьогодні, глобальна тенденція до посилення виконавчої влади за рахунок законодавчої проявила себе у Франції. Але безперечним є той факт, що навіть втрапивши частину колишніх повноважень, французький парламент залишається найважливішим інституціональним гарантом демократії, впливовою політичною силою, з якою рахується і президент, і уряд; реально співвідношення сил в межах «трикутника» президент – уряд – парламент коливається в залежності від конкретного складу законодавчого органу і партійної приналежності глави держави [3, с. 12].

Досвід Франції безумовно є цікавим для України, оскільки наша Конституція також закріплює саме змішану форму правління, на сьогодні парламентсько-президентську, не слід при цьому забувати сімнадцять у сукупності років застосування президентсько-парламентської форми правління. Сама по собі змішана форма є складною,

оскільки при її впровадженні більш складно простежити, чи не відбувся дисбаланс, чи не отримав один із вищих органів державної влади можливість тримати під контролем інші. Необхідність формування у Франції додаткових контролюючих органів, доводить те, що така форма реалізації державної влади потребує удосконалення.

Відомо, що Французька Республіка є однією із впливових держав-засновниць ЄС. Цікавими є висновки, щодо здійснення правосуддя у Франції. Так, практично всі правовідносини у Франції і їхні суб'єкти є підсудними для суду. Отже, ми спостерігаємо інтегровану судову владу, оскільки рівні здійснення правосуддя є в тому числі, як національні, так і рівень Ради Європи (Європейський суд з прав людини), так і ЄС (Суд Європейського Союзу).

В результаті дослідження питань організації здійснення державної влади в державах-учасниках ЄС, ми звернули увагу на ряд аспектів:

- Основний Закон ФРН містить норми, щодо участі національних органів державної влади у прийнятті рішень Європейського Союзу. Слід констатувати те, що конституційно-правовий статус органів державної влади країн-членів Європейського Союзу, у зв'язку із відповідним членством був підданий певній трансформації. Так звана наднаціональна правова система право ЄС, і сама міжнародна організація інтегровані у управлінські процеси, тому говорити про державну владу держав-членів ЄС виокремлено від Союзу не є актуальним;

- у Франції ми спостерігаємо інтегровану судову владу, оскільки рівні здійснення правосуддя є в тому числі, як національні, так і рівень Ради Європи (Європейський суд з прав людини), так і ЄС (Суд Європейського Союзу);

- принцип народовладдя як основа демократії лежить в основі здійснення державної влади в Бельгії, але термін, щодо суб'єкта – носія є нація, а не народ, при цьому територія держави, а отже і особливості управління розподілені на чотири лінгвістичних регіони;

- Конституція Данії визначає, що верховна влада належить у Данії Королю, але відповідальність покладена на уряд, функціонує парламент, як представницький орган;

- цікава юридична конструкція закріплена у Конституції Угорської Республіки як право й одночасно обов'язок протидіяти незаконному захопленню влади, залишає питання, то що ж вважати пріоритетним, тобто реалізувати право чи виконувати обов'язок кожного реагувати на спроби незаконного захоплення влади в державі;

- головним принциповим акцентом для Республіки Кіпр є те, щоб влада була розподілена між грецькою та турецькою Общинами.

Загалом носієм державної влади у більшості держав-членів Європейського Союзу Основні Закони держав визначають народ, іноді зустрічається термін нація, але спостерігаються певні відмінності в підходах, щодо формулювання положень, що характеризують демократичну форму управління. Особливості обумовлені відмінностями в історичному становленні державності на тій чи іншій території.

Щодо конституційних засад організації здійснення державної влади у країнах, що є кандидатами на вступ до ЄС, то загальні принципи застосовані класичні до організації здійснення державної влади у правовій демократичній державі, при цьому для Турецької Республіки принциповою є вказівка на світський характер держави, що визначає і ключову ознаку державної влади в Туреччині. У Конституції Чорногорії принцип народовладдя, сформульований як наділення суверенитетом громадянина із громадянством Чорногорії. Зазвичай мова йде про колективного суб'єкта – народ або націю, а у даному випадку мова йде про громадянина в однині, при цьому зрозуміло, що маються на увазі всі громадяни Чорногорії – тобто народ Чорногорії.

Питання організації та здійснення влади в Європейському Союзі також розглядаються науковцями. Розробниками курсу лекцій «Європейський досвід державного

управління» ще у 2007 році констатували, що Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання *acquis communautaire*. Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд «м'яких» стандартів – білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що з'являлися напередодні розширення. Серед найважливіших напрацювань: визначення європейських принципів державного управління та принципів європейського адміністративного права; введення та визначення поняття «європейський адміністративний простір». Загально визнаним в Європейському Союзі стає поняття європейського врядування (*European governance*) – багаторівневе управління в багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів і та лобістів. Вводиться в обіг термін «європеїзація», який по відношенню до державного управління означає запозичення досвіду та запровадження кращої управлінської практики органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптацію або пристосування національних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС [6, с. 4].

Стосовно організації управління в Європейському Союзі, ми не вживаємо термін державна влада, оскільки ЄС є міжнародною організацією, а не державою, але ми розуміємо, що на сьогодні інституційна система ЄС, що побудована для досягнення цілей Союзу інтегрована і в національні системи організації здійснення державної влади.

Яковюк І. щодо здійснення влади в Європейському Союзі зазначає, що хоча в установчих договорах Європейських Співтовариств Союзу відсутня спеціальна норма, що проголошує принцип поділу влади в організації і функціонуванні системи його інститутів, цей принцип може бути реконструйований шляхом тлумачення положень Преамбули Договору про Європейський Союз, яка зокрема вказує на відданість принципам демократії і верховенства права. Також, він одержав певне втілення в загальній конструкції механізму публічної влади ЄС – в ньому створені інститути, що виконують основні функції публічної влади – законодавчу, виконавчу і судову [7, с. 21].

Ці висновки зроблені, на нашу думку, поверхово, оскільки для з'ясування наявності чи відсутності принципу поділу влади в інституційній системі ЄС, потрібно окремо детально характеризувати правовий статус кожної інституції. При цьому саме питання про поділ влади в ЄС, не є ключовим, оскільки Європейський Союз є міжнародною організацією, яка сформувала певний інституційний механізм для реалізації своїх цілей, тобто мети самого Союзу, а не для реалізації влади. Такою є офіційна юридична позиція, викладена в установчих договорах. Але ми можемо спостерігати, що система управління – інституційний механізм ЄС перебуває у взаємодії з органами державної влади держав-членів, право ЄС інтегроване в правові системи держав-членів, а правові системи держав-членів у правову систему ЄС. Навіть на рівні конституційного наявні норми, щодо здійснення управління в державі, шляхом реалізації рішень міжнародних публічних установ.

Сучасні демократичні країни світу мають подібну модель організації здійснення державної влади, в основі якої лежить принцип поділу влад на три гілки. Проте становлення державної влади як явище державно-правової дійсності в країнах відбувалося по-різному, під впливом різних чинників й історичних подій. Питання

дослідження конституційних основ організації державної влади залишається актуальним і в наш час, оскільки людство розвивається, і суспільні процеси набувають нових форм, що потребують правового регулювання, механізм держави демократичної також не може залишатися статичною категорією, його трансформація має відповідати викликам сучасного часу.

Питання подальшої організації та здійснення державної влади в Україні, в тому числі й відповідне реформування, мають бути вирішені з урахуванням основних принципів права ЄС, зокрема субсидіарності та пропорційності, і досвіду держав-членів ЄС. Але головними чинниками мають бути історичні, економічні, політичні особливості нашої держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Закон України від 7 лют. 2019 р. № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 9. Ст. 50.
2. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 76 с.
3. Конституційне право зарубіжних країн. Т. 2. : Особлива частина / під ред. д-р юрид. наук, проф. Н. В. Мішиної, доц. В. О. Міхальова. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2014. 336 с.
4. Basic Law for the Federal Republic of Germany 23 May 1949. Last amended on (Berlin, 28 March 2019). Berlin, 2019. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (дата звернення: 18.11.2022).
5. Сухенко В. Дуалізм виконавчої влади як особливість політико-адміністративної системи Франції. *Державне будівництво*. № 1, 2017. С. 6.
6. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. О. Ю. Оржель та ін. Київ : НАДУ, 2007. 76 с.
7. Яковюк І. В. Про особливості прояву принципу поділу в інституціональній системі влади Європейського Союзу : постановка питання. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. Вип. 5. С. 21.