

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

STATE AUTHORITY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONALISM: ISSUES OF LEGAL DOCTRINE

Бисага Ю.М., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Гомонай В.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Васильчук Л.Б., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Дослідження присвячене комплексному теоретико-правовому аналізу функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в системі конституціоналізму з урахуванням європейського досвіду організації публічної влади. Актуальність роботи зумовлена процесами демократизації та децентралізації влади в Україні, євроінтеграційними прагненнями держави та необхідністю адаптації національної системи публічної влади до європейських стандартів демократичного врядування.

Мета дослідження полягає у визначенні перспективних напрямів удосконалення української моделі взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів. Джерельну базу складають фундаментальні праці вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема дослідження О. Бориславської щодо європейської моделі конституціоналізму та Т. Чехович з проблематики державної влади як інституту конституційного права.

У роботі обґрунтовано системний підхід до розуміння європейської моделі конституціоналізму як цілісної політико-правової системи, що базується на інституційній концепції та характеризується специфічними ознаками: писаною жорсткою конституцією, провідною роллю органу конституційної юрисдикції, гнучким розподілом державної влади, парламентською системою та децентралізацією влади на засадах принципу субсидіарності.

Визначено ключову роль органів державної влади у функціонуванні системи конституціоналізму та принципово нову роль місцевого самоврядування в умовах трансформаційних процесів. Обґрунтовано необхідність переосмислення традиційних підходів до взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування, формування нових механізмів координації та співпраці в рамках єдиної конституційної системи з урахуванням викликів воєнного стану та євроінтеграційних завдань.

Ключові слова: конституційні засади; конституціоналізм; органи державної влади; органи місцевого самоврядування; публічна влада; децентралізація; права людини.

The study is devoted to a comprehensive theoretical and legal analysis of the functioning of state authorities and local self-government in the system of constitutionalism, taking into account the European experience of organizing public power. The relevance of the work is due to the processes of democratization and decentralization of power in Ukraine, the European integration aspirations of the state and the need to adapt the national system of public power to European standards of democratic governance.

The purpose of the study is to identify promising areas for improving the Ukrainian model of interaction between state authorities and local self-government bodies in the context of European integration processes. The source base is made up of fundamental works of domestic and foreign scientists, in particular, the research of O. Borislavska on the European model of constitutionalism and T. Chekhovich on the problems of state power as an institution of constitutional law.

The work substantiates a systematic approach to understanding the European model of constitutionalism as a holistic political and legal system, based on an institutional concept and characterized by specific features: a written, rigid constitution, the leading role of the body of constitutional jurisdiction, a flexible distribution of state power, a parliamentary system and decentralization of power based on the principle of subsidiarity.

The key role of state authorities in the functioning of the system of constitutionalism and the fundamentally new role of local self-government in the context of transformation processes are determined. The need to rethink traditional approaches to the interaction of state authorities and local self-government bodies, the formation of new mechanisms of coordination and cooperation within the framework of a single constitutional system, taking into account the challenges of martial law and European integration tasks, is substantiated.

Key words: constitutional principles; constitutionalism; state authorities; local self-government bodies; public authority; decentralization; human rights.

Актуальність дослідження. Сучасні процеси демократизації та децентралізації влади в Україні актуалізують необхідність переосмислення ролі та місця органів державної влади та місцевого самоврядування в системі конституціоналізму. Євроінтеграційні прагнення України, підтверджені підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та набуттям статусу кандидата на членство в ЄС, зумовлюють потребу в адаптації національної системи публічної влади до європейських стандартів демократичного врядування, верховенства права та захисту прав людини. Особливого значення набувають питання оптимального розподілу повноважень між різними рівнями влади, забезпечення ефективної взаємодії

державних органів та органів місцевого самоврядування в рамках єдиної конституційної системи.

Трансформаційні процеси в українському суспільстві, включаючи реформу децентралізації та місцевого самоврядування, вимагають ґрунтовного теоретико-правового обґрунтування нових моделей організації публічної влади. Вивчення європейського досвіду функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті різних національних моделей конституціоналізму дозволяє виявити оптимальні шляхи вдосконалення української системи публічного управління. Водночас виклики сьогодення, пов'язані з необхідністю забезпечення ефективного функціонування держави в умовах воєнного стану, актуа-

лізують питання балансу між централізацією та децентралізацією влади, збереженням демократичних принципів та забезпеченням національної безпеки.

Недостатня розробленість теоретичних засад взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в системі сучасного конституціоналізму, а також потреба в адаптації європейських стандартів до українських реалій зумовлюють актуальність даного дослідження. Аналіз правової доктрини щодо місця та ролі цих інститутів у конституційній системі є необхідною передумовою для розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо подальшого реформування системи публічної влади в Україні відповідно до європейських принципів демократичного урядування.

Є загальноновизнаним фактом: європейська модель конституціоналізму знаходиться найближче до України. Водночас національні варіанти європейського конституціоналізму демонструють значні формальні розбіжності між собою, проте їх об'єднує те, що кожен з них без винятку забезпечує як політичну, так і економічну свободу громадян, захист людських прав та фундаментальних свобод, а також недоторканність особистості в духовному і фізичному вимірах. Європейська комісія за демократію через право (відома як Венеціанська комісія Ради Європи) функціонує як самостійна європейська платформа для дискусій та обміну думками з конституційно-правових питань.

За словами В. Речицького, «Комісія формує, розвиває і розповсюджує європейські стандарти в галузі роботи демократичних інституцій, охорони людських прав, виборчого законодавства та конституційного правосуддя. За зверненнями вона подає експертні оцінки щодо конституцій та законодавчих актів у формі *amicus curiae* (дружньої консультації) для національних конституційних судів і Європейського суду з прав людини у Страсбурзі, а також у формі *amicus ombud* – для національних уповноважених з прав людини, проводячи дослідження європейської практики з питань, що постають у відповідних зверненнях. Основним полем діяльності Венеціанської комісії є забезпечення функціонування демократичних інституцій та охорона фундаментальних прав. Такий підхід передбачає звернення уваги до проблем конституційного реформування, виключних повноважень, федеративного устрою, регіональної організації влади, міжнародного права, внутрішньої безпеки, правового статусу військових формувань, захисту фундаментальних прав (свободи віросповідання, зборів і об'єднань), прав національних меншин, протидії дискримінації, а також депутатської недоторканності» [10].

Мета дослідження полягає у комплексному теоретико-правовому аналізі функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в системі конституціоналізму, дослідженні європейського досвіду організації публічної влади та обґрунтуванні перспективних напрямів удосконалення української моделі взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів.

Аналіз джерельної бази дослідження. Джерельну базу дослідження складають фундаментальні праці вітчизняних та зарубіжних науковців з проблематики конституціоналізму, державної влади та місцевого самоврядування. Особливе значення для дослідження мають роботи О. Бориславської, зокрема дисертаційна праця «Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку», в якій вперше комплексно обґрунтовано концепцію європейської моделі конституціоналізму та визначено її специфічні ознаки. Не менш важливими є дослідження Т. Чехович «Державна влада як інститут конституційного права України», що розкриває теоретичні та практичні аспекти функціонування державної влади як конституційно-правового інституту. Значний внесок у розробку теоретичних засад конституціоналізму

зробили праці В. Речицького, який досліджував діяльність Венеціанської комісії та формування європейських стандартів демократичного урядування.

Джерельна база також включає аналітичні матеріали та висновки Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), які містять рекомендації щодо конституційних реформ та стандартів демократичного урядування. До кола досліджуваних джерел входять конституційні акти європейських держав, рішення Європейського суду з прав людини, а також документи Ради Європи та Європейського Союзу з питань місцевого самоврядування та децентралізації влади. Водночас слід відзначити, що попри наявність значної кількості наукових праць з окремих аспектів досліджуваної проблематики, бракує комплексних досліджень, які б системно аналізували взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті сучасних викликів конституціоналізму та євроінтеграційних процесів, що підтверджує актуальність та новизну даного дослідження.

Виклад матеріалу дослідження. Комплексним вивченням європейської моделі конституціоналізму стала дисертаційна праця О. Бориславської. У своєму дослідженні науковець сформулювала та аргументувала завершену концепцію європейської моделі конституціоналізму, визначила специфіку становлення цієї моделі, виявила закономірності її функціонування та окреслила перспективи розвитку [6, с. 6]. У даному дослідженні вперше на підставі вивчення сучасної доктрини конституційного права в поєднанні з політико-правовою практикою функціонування сучасних держав продемонстровано, що сучасний конституціоналізм реалізується через три моделі – англійську, американську та європейську, – які базуються на трьох основних концепціях конституціоналізму – матеріальній, формальній та інституційній відповідно; у зв'язку з цим аргументовано доцільність виключення з наукового вжитку понять мусульманський конституціоналізм, тоталітарний (авторитарний) конституціоналізм, радянський конституціоналізм. Також уперше в цій дисертаційній праці дослідницею було представлено авторське розуміння природи конституціоналізму в широкому розумінні – як політико-правової системи, що ґрунтується на ліберальній ідеології та являє собою комплекс взаємозалежних відносин між особою, суспільством і державою, в якому забезпечені права людини, суспільство є вільним, а державна влада обмежується конституційними механізмами; у вузькому розумінні – як конституційної системи управління (системи суб'єктів, форм, засобів і методів управління в державі), що спирається на принципи прав і свобод людини, верховенства права, демократії та обмеженого урядування [6, с. 10-11].

У науковій роботі О. Бориславської вперше було проведено розмежування європейської моделі конституціоналізму від двох інших, продемонстровано, що різниці між ними проявляються на всіх трьох рівнях конституціоналізму: ідеологічному (фундаментом європейської моделі є ідеологія ліберальної демократії, збагачена концепціями соціальної держави, тоді як американської – ідеологія лібералізму, англійської – лібералізм у синтезі з ідеями соціальної справедливості); доктринальному (для європейської моделі характерна інституційна концепція конституціоналізму та доктрина обмеженого урядування з метою запобігання державному свавілля і гарантування прав та свобод особи; для американської – формальна концепція конституціоналізму та доктрина обмеженого урядування для захисту індивідуальної свободи; для англійської – матеріальна концепція конституціоналізму та доктрина обмеженого урядування для захисту індивідуальної свободи); практичному (писана жорстка конституція, президенталізм, федералізм у США; матеріальна конституція, парламентський суверенітет, потужна судово-влада – у Великій Британії; писана жорстка конституція,

розвинена конституційна юрисдикція, гнучкий розподіл державної влади тощо – в європейській моделі). Крім того, дослідницею було здійснено розмежування європейського конституціоналізму та європейської моделі конституціоналізму. Європейський конституціоналізм спирається на європейську конституційну ідентичність і є наслідком конституціоналізації Європейського Союзу як єдиного політичного утворення, водночас європейська модель конституціоналізму являє собою засновану на спільній ідеології конвергенцію однакових рис національних систем конституціоналізму європейських країн [6, с. 10-11].

О. Бориславською вперше було окреслено специфічні ознаки практичного компоненту європейської моделі конституціоналізму (конституційної системи управління), до яких належать писана жорстка конституція як документ установчої влади народу, провідна роль органу конституційної юрисдикції, гнучкий розподіл державної влади, парламентська система, децентралізація влади, розмежування повноважень на засадах принципу субсидіарності, соціальна роль держави, а також функціонування наднаціональних (європейських) інструментів обмеження державної влади через забезпечення прав людини та фундаментальних свобод [6, с. 10-11].

Водночас О. Бориславська у дисертаційній роботі «Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку» справедливо підкреслює, що «...накладаючись на національні особливості, однакові конституційно-правові інститути по-різному виявляють себе в різних правових системах, оскільки вони функціонують не відокремлено, а інтегровані в загальну структуру конституційної системи управління, що діє за принципами тієї чи іншої моделі конституціоналізму. Тому лише комплексне розуміння ідеології, концепції конституціоналізму та наявної конституційної системи управління дає змогу всебічно з'ясувати природу того чи іншого конституційно-правового інституту в його взаємозв'язках з іншими та передбачити перспективи його використання і розвитку в умовах конкретного національного правопорядку» [6, с. 5].

Дослідниця обґрунтовано зауважує, що «для України європейська модель конституціоналізму є не лише найбільш близькою. Ставши учасником Ради Європи, Україна прийняла на себе зобов'язання щодо впровадження європейських стандартів прав людини, верховенства права і демократії, фактично визнавши відповідну модель конституціоналізму. Ці наміри отримали підтвердження через підписання угоди про асоціацію з Європейським Союзом. З огляду на це, вивчення європейської моделі конституціоналізму, специфіки її становлення, закономірностей функціонування та тенденцій розвитку набуває особливої актуальності для України» [6, с. 5].

О. Бориславська у вже цитованій нами дисертаційній роботі «Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку» справедливо відзначає, що накладаючись на національні особливості, однакові конституційно-правові інститути по-різному виявляють себе в різних правових системах, оскільки вони функціонують не відокремлено, а інтегровані в загальну структуру конституційної системи управління, що діє за принципами тієї чи іншої моделі конституціоналізму. Тому лише комплексне розуміння ідеології, концепції конституціоналізму та наявної конституційної системи управління дає змогу всебічно з'ясувати природу того чи іншого конституційно-правового інституту в його взаємозв'язках з іншими та передбачити перспективи його використання і розвитку в умовах конкретного національного правопорядку [6, с. 5]. Дослідниця обґрунтовано підкреслює, що для України європейська модель конституціоналізму є не лише найбільш близькою. Ставши учасником Ради Європи, Україна прийняла на себе зобов'язання щодо впровадження європейських стандартів прав людини, верховенства права і демократії, фактично визнавши від-

повідну модель конституціоналізму. Ці наміри отримали підтвердження через підписання угоди про асоціацію з Європейським Союзом. З огляду на це, вивчення європейської моделі конституціоналізму, специфіки її становлення, закономірностей функціонування та тенденцій розвитку набуває особливої актуальності для України [6, с. 5].

Безперечно, проблематика правового статусу органів державної влади та їхньої функції в системі конституціоналізму є злободенною, теоретично і практично обґрунтованою. Відтак у своєму дослідженні науковець зосереджує увагу на органах державної влади та їхній ролі в системі конституціоналізму. Очевидно, що саме на них покладається конституційно-правове забезпечення здобуття повноцінного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Т. Чехович у дисертаційній праці «Державна влада як інститут конституційного права України» всебічно вивчила теоретичні та практичні аспекти державної влади як конституційно-правового інституту. Дослідницею розкрито сутність, принципи та функції державної влади, на підставі встановлених характеристик державної влади і з урахуванням аналізу фахової юридичної літератури запропоновано авторське тлумачення державної влади як інституту конституційного права, визначено державну владу як один з фундаментальних інститутів конституційного права [11, с. 18].

Висновки. Отже, вважаємо, на сьогодні є фундаментальною важливістю системного підходу до розуміння європейської моделі конституціоналізму як цілісної політико-правової системи. Ця модель базується на інституційній концепції конституціоналізму та характеризується специфічними ознаками: писаною жорсткою конституцією, провідною роллю органу конституційної юрисдикції, гнучким розподілом державної влади, парламентською системою та децентралізацією влади на засадах принципу субсидіарності. Особливо значущим є те, що конституційно-правові інститути функціонують не відокремлено, а в інтегрованій структурі конституційної системи управління, що зумовлює необхідність комплексного розуміння їхньої природи та взаємозв'язків для успішної адаптації європейських стандартів до українських реалій.

Органи державної влади відіграють ключову роль у функціонуванні системи конституціоналізму як фундаментальний інститут конституційного права. Їхня діяльність має бути спрямована на забезпечення реалізації європейських стандартів прав людини, верховенства права та демократії, що є особливо актуальним в контексті євроінтеграційних прагнень України та необхідності конституційно-правового забезпечення повноцінного членства в Європейському Союзі та НАТО. Водночас сучасні виклики, пов'язані з функціонуванням держави в умовах воєнного стану, актуалізують питання оптимального балансу між централізацією влади для забезпечення національної безпеки та збереження демократичних принципів.

Трансформаційні процеси в Україні, включаючи реформу децентралізації, зумовлюють принципово нову роль місцевого самоврядування в системі конституціоналізму. Європейська модель передбачає децентралізацію влади та розмежування повноважень на засадах принципу субсидіарності, що надає органам місцевого самоврядування більшої автономії та відповідальності у вирішенні питань місцевого значення. Це вимагає переосмислення традиційних підходів до взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування, формування нових механізмів координації та співпраці в рамках єдиної конституційної системи. Особливого значення набуває адаптація європейських стандартів місцевого самоврядування, закріплених у документах Ради Європи, до специфіки українського правопорядку з урахуванням необхідності збереження єдності державної влади та забезпечення ефективного функціонування всієї системи публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Deshko L. Application of Legal Entities to the European Court of Human Rights: a Significant Disadvantage as the Condition of Admissibility. *Croatian International Relations Review*. 2018. 24 (83).
2. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. Donetsk: Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.
3. Deshko L. Restitutio in integrum: підходи Європейського суду з прав людини. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №5. С. 365-368.
4. Deshko L. Structural Elements of International Legal Mechanisms for Ensuring The Everyone's Right to Seek Rights Protection in International Judicial Institutions or in the Relevant Bodies of International Organizations. *Закон и жизнь*. 2013. №12/3. С. 64-67.
5. Deshko L. The principle of «de minimis non curat praetor» in International Law. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. №4. С. 5-15.
6. Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку: Дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право. Харків, 2019.
7. Дешко Л. М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових станів та міжнародних організацій: порівняльно-правове дослідження: Дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право. К., 2017.
8. Дешко Л. Правове регулювання господарювання в сфері охорони здоров'я: проблеми вдосконалення спеціального законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 57-62.
9. Дешко Л., Боднар О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини. *Правничий часопис Донецького університету*. 2008. № 2. С. 76-81.
10. Речицький В. Європейський конституціоналізм та його властивості. <http://khp.org/index.php?id=1361879606>
11. Чехович Т.В. Державна влада як інститут конституційного права України: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2005.