

## **ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ І ЗАСОБИ ЙОГО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ФУНКЦІОНУВАННІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВИ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 85–90

*Надається комплексний аналіз теоретико-методологічних підходів до тлумачення змісту та ролі принципу законності у забезпеченні організації і функціонування механізму сучасної держави. З'ясовується значення цього принципу для механізму держави в цілому, визначаються теоретичні й історичні джерела його запровадження у державно-правову практику та основні проблеми, що пов'язані з його забезпеченням у сучасних умовах функціонування правової держави. Проаналізовано правовий досвід гарантування принципу законності, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення системи його правового забезпечення в сучасній Україні.*

Наразі проблеми аналізу та визначення правового змісту принципів організації і діяльності механізму держави є пріоритетними для цілого ряду досліджень у галузі теорії держави і права. Погоджуючись з тим, що в основі механізму будь-якої сучасної держави лежить система взаємопов'язаних та узгоджених між собою принципів, кожен з яких сприяє її формуванню як правової, демократичної і соціальної держави (у разі реального, а не лише декларативного проголошення цих цілей державно-правового розвитку), набуває особливого теоретичного і практичного значення питання про чітку й максимально конкретну експлікацію змісту кожного з цих принципів. Причому, особливої ваги ці питання набувають у разі, якщо йдеться про ті принципи організації і діяльності механізму держави, які в теорії держави і права прийнято відносити до групи "основоположних" або "фундаментальних". Усталено до зазначених основоположних принципів практично всі без винятку юристи відносять принцип законності, що зумовлює об'єктивну потребу уточнення його змісту щодо механізму держави. Водночас, теоретично-правове звернення до

принципу законності в організації і функціонуванні механізму держави має всі ознаки наукової актуальності, до яких слід віднести такі. По-перше, однією з головних причин, яка перешкоджає успішному поступу України у напрямі побудови сучасної демократичної і правової держави, здатної не лише проголошувати певні права і свободи людини, а й практично забезпечувати їх, на думку багатьох сучасних юристів, є саме недостатній рівень запровадження у практику функціонування механізму Української держави принципу законності. У результаті чого порушується не лише одна з базових вимог існування і розвитку механізму держави, а й гранично знижується рівень легітимності як окремих органів державної влади, так і держави в цілому. По-друге, слід зазначити, що до сьогодні в теорії держави і права існують різні теоретико-методологічні підходи в частині щодо тлумачення змісту принципу законності відносно механізму держави. У цьому сенсі постає питання щодо співвідношення принципу законності з такими принципами, як принцип легальності механізму держави та принцип конституційності. Відповідь на ці запи-

тання є актуальною з огляду на об'єктивну потребу розробки і запровадження у державотворчу практику в Україні ефективних заходів забезпечення законності як необхідного фундаменту розвитку механізму сучасної демократичної і правової держави.

Наразі в юридичній науці сформувалось загальне концептуальне розуміння як поняття законності в цілому (мається на увазі законність як принцип, як правовий режим, законність як метод [1]), так і законності як принципу організації і діяльності механізму держави. Так, законність часто описується як “суворе і неухильне слідування державними органами та посадовими особами закону в процесі застосування права” [2], або ж як “слідування праву органами держави і її громадянами” [3]. Утім, крім цих загальних та усталених дефініцій, можна навести ряд змістовних уточнень, які пов'язані з практичним забезпеченням цього принципу у функціонуванні механізму держави. Зокрема, як відмічає Р. Гринюк, законність у розвитку механізму держави має системний характер і від самого початку детермінує організацію цього механізму, його діяльність, а також ті цілі і конкретні завдання, які ставляться перед окремими елементами механізму держави [4]. У цьому ж контексті варто навести слова В. Самохвалова, який доводить, що загальне поняття законності може бути адекватно усвідомлено лише як єдність чотирьох вимог законності, якими є: вимога верховенства закону, вимога єдності закону, вимога доцільності закону та вимога реальності закону [5]. Перша з них означає незаперечну силу закону відносно органів державної влади та інших елементів механізму держави, а також наявність строгої ієрархії законодавства, коли жоден підзаконний нормативно-правовий акт не може скасовувати або обмежувати положення чинних законів; друга — означає однакову та рівну силу закону для будь-яких елементів механізму держави, а також для будь-яких органів державної влади; третя — означає, що закони спрямовуються на розв'язання найважливіших проблем та забезпечення базових суспільних і державних інтересів, а

також мають на меті формування максимально ефективного механізму держави; і, врешті, четверта — означає, що всі закони реально діють, виконуються усіма елементами механізму держави, а в разі їх недотримання чи невиконання завжди вступають у дію засоби контролю за дотриманням режиму законності.

Щоправда, говорячи про зміст принципу законності у функціонуванні механізму держави, слід відзначити ті відмінності у визначенні його змісту, які об'єктивно наявні в сучасній теорії держави і права. Зокрема, на думку цілого ряду дослідників відносно механізму держави та органів державної влади, доцільно говорити не лише про загальну вимогу верховенства закону, а й про специфічний порядок їх утворення і діяльності. З цієї причини в окремих моделях класифікації принципів організації і функціонування механізму держави, поряд з принципом законності, як відносно самостійний принцип виділяється ще й принцип легального порядку організації і діяльності механізму держави [6]. Загальна логіка аргументації зазначеного положення спирається передусім на те, що верховенство закону у переважній більшості випадків атрибується до процесу функціонування органів державної влади, які утворюють своєрідну субстанційну основу механізму держави. У такому разі законність включає в себе три складових елементи: а) органи державної влади та посадові особи при здійсненні своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи і вимоги законності; б) при організації реалізації прийнятих рішень вони не виходять за межі своєї компетенції; в) при здійсненні контролю і нагляду за законністю дій учасників суспільних відносин вони дотримуються правових процедур, використовують правові методи і способи [7]. Однак, говорячи про механізм держави, не можна забувати про те, що закон визначає не лише його діяльність, а й сам процес його організації. Тобто органи державної влади не тільки діють відповідно до закону, а й утворюються лише відповідно до нього. Це пов'язано з такою фундаментальною ознакою механізму

держави, як його легальність. Якщо легітимність механізму держави, а також окремих органів державної влади та посадових осіб є, як зазначає В. Ковальчук, “набутою властивістю”, оскільки вона конститується тільки в процесі взаємодії держави і її органів з суспільством (як переконливо доводить В. Ковальчук: “Легітимність як одна з фундаментальних властивостей державної влади, яка знаходить своє вираження під час взаємодії між державою та суспільством, за сутністю є складним соціальним феноменом, що проявляється як у сфері правовій, так і політичній” [8]), то легальність є вихідною ознакою механізму будь-якої сучасної держави, адже навіть у тоталітарних та авторитарних державах механізм держави завжди є принаймні формально легалізованим через відповідне законодавство. Це положення справедливе щодо всіх без винятку органів державної влади та інших елементів механізму держави, які можуть формально-юридично належати до різних гілок державної влади.

Як правило, зазначена легалізація механізму держави реалізується через конституцію, яка визначає характер тих чи інших органів державної влади, їх склад та порядок формування, термін повноважень, умови дострокового припинення діяльності, форми юридичної відповідальності за можливі порушення порядку їх функціонування тощо. Подібна провідна роль конституції пояснюється тим, що сама вона постає як “Основний Закон суспільства і держави, в якому втілюється і закріплюється політична воля та легітимні інтереси народу і держави” [9]. Тобто, як зазначає В. Чиркін, конституцію найбільш детально регулюють питання, пов’язані з державною владою та механізмом держави, оскільки “державна влада є основною суверенною формою реалізації політичної влади народу” [10]. Разом з тим, окремі аспекти їх організації і діяльності можуть визначатись на рівні окремих законів. Як приклад можна навести орган державної влади — Кабінет Міністрів України. Так, ч. 1 ст. 113 Конституції України характеризує Кабінет Міністрів України як “вищий орган в системі органів виконавчої влади”, тоді

як ст. 114–117 визначають його структуру, повноваження тощо. Порядок та основи формування, організації та діяльності цього органу державної влади регулюються Законом України “Про Кабінет Міністрів України” від 7 жовтня 2010 р. Зокрема, ст. 2 цього закону встановлює, що саме належить до основних завдань Кабінету Міністрів України. Водночас, ст. 6 Закону чітко встановлює, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем’єр-міністр України, Перший віцепрем’єр-міністр України, три віцепрем’єр-міністри та міністри України. При цьому, посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем’єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. Важливість цих норм підтверджується тим, що будь-яке порушення не лише в частині покладених на уряд повноважень, а й у частині самого порядку його формування дає підстави для того, щоб поставити під сумнів його легальність.

Утім, погоджуючись з подібною роллю та значенням вимоги легального порядку організації і діяльності механізму держави, чи є достатні підстави для того, щоб виокремлювати його як принцип механізму держави поряд із принципом законності? Такий висновок, все ж таки, не можна вважати достатньо обґрунтованим. Справді, навіть на рівні доктринальних дефініцій в понятті законності (особливо, якщо йдеться про законність як про певний державно-правовий режим) легко побачити те, що верховенство закону поширюється не тільки на процес функціонування органів державної влади та їх посадових і службових осіб, а й на процес їх утворення та організації. Скажімо, з погляду експлікації теоретичного і практичного змісту принципу законності важливим є не лише те, що парламент виконує певні визначені законом функції і не перебирає на себе ті функції та повноваження, які віднесено до компетенції інших органів державної влади, а й те, що цей орган державної влади формується у чітко визначений Конституцією та законами України спосіб. Так, ч. 1 ст. 76

містить чіткий припис про те, що конституційний склад Верховної Ради України — це чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загально-го, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. З цього погляду, законність як один із принципів організації механізму держави включає в себе те, що парламент України може бути сформований лише в такий спосіб, а будь-який інший спосіб формування цього органу позбавляє його статусу єдиного органу законодавчої влади. Тобто депутати можуть обиратись лише на вільних і рівних виборах, і не можуть призначатись, делегуватись іншими органами державної влади або місцевого самоврядування, отримувати посаду депутата у спадщину тощо. З іншого боку, чинною конституцією передбачена однопалатна форма організації парламенту. Очевидно, що намагання виділити, і тим більше протиставити, зазначені норми конституції (які визначають склад і структуру парламенту) тим, які стосуються порядку функціонування і визначення обсягу повноважень Верховної Ради України, не є коректним ані у теоретичному, ані в практичному аспектах. Таким чином, законність як принцип рівною мірою стосується і порядку організації та формування механізму держави, та його окремих елементів, і компетенції та повноважень окремих органів державної влади.

Тому у науково-теоретичному плані все ж таки правильніше говорити не про два окремі принципи механізму держави (принцип законності — з одного боку, і принцип легальності порядку організації механізму держави — з другого), а про різні аспекти змісту такого принципу організації і діяльності механізму держави, як законність. Додатковим аргументом на користь цього підходу виступає те, що принцип легальності в організації механізму держави у науково-юридичній літературі часто описується саме через процедуру відповідності порядку та способу утворення того чи іншого елемента механізму держави (в першу чергу мова йде, звісно ж, про органи державної влади) чинній конституції. Саме в такий спосіб зміст цього прин-

ципу тлумачить відомий російський юрист В. Червонюк, коли пише, що він означає насамперед імперативну вимогу стосовно того, що будь-який орган державної влади може формуватись лише в тому порядку, який передбачений конституцією і чинним законодавством [11]. Однак, таке тлумачення принципу легальності фактично вказує на те, що він є не стільки певним самостійним принципом організації і функціонування механізму держави, скільки одним з аспектів більш широкого принципу законності. Справді, порушення встановленого конституцією і законом порядку утворення та організації того чи іншого елемента механізму держави означає і порушення принципу законності. Тобто можна обгрунтовано стверджувати, що легальність є не стільки самостійним принципом механізму держави (що жодною мірою не применшує її значущість), скільки лише одним з аспектів принципу законності та його забезпечення.

Значною мірою наведена аргументація може бути застосована і щодо тих авторів, які пропонують виділяти поряд з принципом законності і такий специфічний принцип організації та діяльності механізму держави, як принцип конституційності. Інколи його описують як принцип верховенства конституції у діяльності механізму держави. Основні складові змісту цього принципу та його роль для постання сучасної демократичної і правової держави всебічно аналізує Д. Аблязов [12]. Хоча, на думку С. Головатого, саме застосування поняття “верховенство конституції” не може вважатись коректним, оскільки в теорії держави і права вже існують такі поняття, як “верховенство права” та “верховенство закону”, а отже додавати ще й “третє верховенство” немає жодної теоретичної чи методологічної потреби [13]. Не викликає сумніву, що як Основний Закон держави і суспільства, конституція завжди має особливий статус у життєдіяльності і суспільства, і держави. Це чітко відображено практично в усіх без винятку дефініціях, якими оперують теорія держави і права, і наука конституційного права. Однак, попри всю специфіку конституцій та їх фун-

даментальну роль (не випадково В. Зорькін характеризував конституції як “єдину і найвищу форму легітимації”, що визначають базовий правовий вектор розвитку суспільства і держави [14]), не можна не погодитись з тим, що конституція є невід’ємною частиною системи будь-якого національного законодавства. Як відмічає О. Кутафін, поняття “конституційності” описує не якесь окреме законодавство чи відокремлені юридичні норми, а вказує лише на властивості законодавства, яке повинно містити у собі достатньо високі юридичні гарантії свободи, реальні механізми обмеження державної влади правами людини і громадянина тощо [15]. З цього погляду, дотримання законів безпосередньо включає в себе і дотримання конституції. Більше того, щодо законів та конституції спрацьовує логічне правило транзитивності. Тобто не можна слідувати законам і не слідувати конституції, і навпаки — не можна слідувати конституції і не слідувати законам. Як зазначає з цього приводу Р. Макуєв: “Конституція будь-якої держави... не може залишатись поза принципом законності” [16]. Таким чином, не заперечуючи доцільність та методологічну обґрунтованість самого поняття “верховенство конституції”, вважаємо, що відносно організації та діяльності механізму держави принцип конституційності за змістом повністю збігається із принципом законності, адже сувора та чітка детермінованість порядку організації і діяльності органів державної влади законом передбачає таку ж саму детермінованість нормами і положеннями конституції. Фактично, розрив між цими принципами може виникнути лише тоді, коли законодавство суперечить конституції. Утім, у сучасній практиці функціонування механізму держави такі випадки практично неможливі, оскільки в разі їх настання одразу ж включаються в дію інститути конституційного контролю, які ефективно діють у переважній більшості держав і спрямовують свою діяльність саме на те, щоб унеможливити появу неконституційних законів або інших нормативно-правових актів.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження принципу законності в організації і діяльності механізму держави, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, принцип законності належить до групи фундаментальних принципів організації і діяльності механізму держави, що знаходить своє відображення на конституційному рівні у законодавстві переважної більшості сучасних держав. Його зміст пронизує діяльність усього механізму держави (усіх без винятку його елементів), оскільки на основі цього принципу механізм держави не лише функціонує і розвивається, а й утворюється. По-друге, з погляду визначення свого змісту, принцип законності в організації і діяльності механізму держави означає, що закон постає ключовою умовою легалізації та подальшої легітимації органів державної влади. Тобто зазначені елементи механізму держави можуть формуватись та діяти лише на основі закону, який визначає порядок та способи їх утворення, їх компетенцію та повноваження, а також відповідальність за порушення норм чинного законодавства. По-третє, принцип законності у функціонуванні механізму держави має цілісний характер і пов’язаний з усією системою національного законодавства, у тому числі і таким її основоположним рівнем, як конституція. Таким чином, неухильне дотримання законів органами державної влади, їх службовими і посадовими особами включає в себе передусім чітке дотримання норм конституції, що дає підстави говорити про органічну єдність принципу законності та вимоги конституційності у функціонуванні механізму сучасної держави.



## Література

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. — Х.: Консум, 2000. — С. 484.
2. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права / М. Н. Марченко. — М.: Проспект, 2001. — С. 687.

3. Теория права и государства / Под ред. Г. Н. Манова. — М.: Изд-во БЕК, 1995. — С. 201.
4. Гринюк Р. Ф. Поняття законності та її вплив на процес розбудови правової держави // Правничий часопис Донецького ун-ту. — 2003. — № 1 (9). — С. 6–7.
5. Самохвалов В. В. Принципи та вимоги законності як гарантії її справедливості / В. В. Самохвалов // Держава і право: Зб. наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2001. — Вип. 12. — С. 29.
6. Морозова Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. — М.: Эксмо, 2005. — С. 124.
7. Теорія держави та права / За заг. ред. О. Є. Гіди. — К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. — С. 452–453.
8. Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці: Монографія / В. Б. Ковальчук. — К.: Логос, 2011. — С. 178.
9. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О. В. Скрипнюк. — Х.: Право, 2009. — С. 59.
10. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: Монография / Отв. ред. В. Е. Чиркин. — М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. — С. 311.
11. Червонюк В. И. Теория государства и права / В. И. Червонюк. — М.: ИНФРА-М, 2007. — С. 133–134.
12. Аблязов Д. Е. Теоретико-методологичні аспекти дослідження принципу верховенства конституції / Д. Е. Аблязов // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. — Одеса: Фенікс, 2005. — № 27. — С. 98–109. Також див. Аблязов Д. Е. Принцип верховенства Конституції і позитивне законодавство / Д. Е. Аблязов // Юрид. Україна. — 2006. — № 5 (41). — С. 28–35.
13. Головатий С. "Верховенство закону" versus "верховенство права": філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? / С. Головатий // Вісн. Акад. правових наук України. — 2003. — № 2 (33). — № 3 (34). — С. 96–113.
14. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке / В. Д. Зорькин. — М.: Норма, 2008. — С. 30–31.
15. Кутафин О. Е. Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. — М.: Норма, 2008. — С. 182.
16. Макуев Р. Х. Теория государства и права / Р. Х. Макуев. — М.: Норма: Инфра-М, 2010. — С. 204.

*Наведено комплексний аналіз теоретико-методологічних підходів до тлумачення змісту та ролі принципу законності у забезпеченні організації і функціонування механізму сучасної держави. Визначено теоретичні та історичні джерела його запровадження у державно-правову практику. Зазначено основні проблеми, що пов'язані з його забезпеченням у сучасних умовах. Виходячи з аналізу правового досвіду гарантування принципу законності, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення системи його правового забезпечення в сучасній Україні.*

*Приведен комплексный анализ теоретико-методологических подходов к толкованию содержания и роли принципа законности в обеспечении организации и функционирования механизма современного государства. Определены теоретические и исторические источники его введения в государственно-правовую практику. Указаны основные проблемы, связанные с его обеспечением в современных условиях. Исходя из анализа правового опыта гарантирования принципа законности, обоснованы предложения по совершенствованию системы его правового обеспечения в современной Украине.*

*There presented a comprehensive analysis of theoretical and methodological approaches to the interpretation of the meaning and role of the principle of legality to ensure the organization and functioning of the modern state. Are defined theoretical and historical sources in his introduction of state-legal practice. Are indicated the main problems associated with its provision in today's environment. Based on the analysis of legal experience to guarantee the principle of legality is justified proposals on improvement of its legal support in modern Ukraine.*

Надійшла 8 жовтня 2013 р.