

УДК 342.4

В. В. ВОЛИНЕЦЬ,
кандидат політичних наук

КОНСТИТУЦІЙНІ ФОРМИ ЗАКРІПЛЕННЯ ОСНОВНИХ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ: УКРАЇНА І ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті досліджується роль конституційного права в процесі визначення та закріплення основних функцій сучасної держави. Автор звертається до компаративно-го аналізу застосованих у сучасній конституційній практиці форм закріплення основних функцій держави. Вивчається роль інституту прав людини в процесі визначення базових функцій сучасної демократичної держави.

Ключові слова: функції держави, конституція, конституційно-правове регулювання, конституційна практика, державна політика, права людини.

Волинець В.В. Конституционные формы закрепления основных функций современного государства: Украина и европейский опыт

В статье исследуется роль конституционного права в процессе определения и закрепления основных функций современного государства. Автор обращается к компаративному анализу применяемых в современной конституционной практике форм закрепления основных функций государства. Изучена роль института прав человека в процессе определения базовых функций современного демократического государства.

Ключевые слова: функции государства, конституция, конституционно-правовое регулирование, конституционная практика, государственная политика, права человека.

Volynets V.V. Constitutional forms of basic function of modern states fixation: Ukrainian and European experience

The article examines the role of constitutional law in the process of identifying and fixing the basic functions of a modern state. The author refers to the comparative analysis of modern constitutional practice in order to find out the major forms of fixing the basic state functions. The role of the human rights institute in determining the basic functions of a modern democratic state is studied.

Key words: state functions, constitution, constitutional-and-legal regulation, constitutional practice, public policy, human rights.

Розвиток та утвердження конституціоналізму в Україні ставить перед сучасною юридичною наукою цілий ряд складних і одночасно вельми важливих проблем, що пов'язані з визначенням ролі та значення як конституцій, так і конституційної практики в організації і функціонуванні сучасної держави. Справді, як доводить А. Заєць, наразі саме право (його норми легітимуються суспільством, визнаються загальнообов'язковими та стають регулятором суспільних відносин) виступає тією основою, на якій зростає і функціонує держава¹. У зв'язку з чим особливої теоретичної ваги набувають питання аналізу конституційно-правових форм закріплення основних функцій держави, що позиціонує себе на рівні конституційного права як демократична, правова і соціальна держава. При цьому зв'язок між такими характеристиками держави як демократична, правова і соціальна, не можна вважати випадковим,

адже, як переконливо аргументує В. Зорькін, всі вони є нічим іншим як «трьома необхідними іпостасями» сучасної держави².

Актуальність теоретичного вивчення конституційних форм закріплення основних функцій сучасної держави в аспекті компаративно-правового аналізу конституційного законодавства України та інших країн зумовлено декількома причинами, найважливішими з яких є наступні. По-перше, виходячи з загального розуміння функцій держави як «основних напрямів діяльності держави з вирішення завдань, що стоять перед нею»³, слід визнати, що не лише самі ці функції ніколи не можуть носити випадковий характер (адже, фактично, вони є виразом внутрішньої сутності тієї чи іншої держави), але й той спосіб, в який вони закріплюються, також тісно пов'язаний з формуванням і розвитком державності як такої. Тобто держава не тільки діє щодо різноманітних сфер суспільних відносин, але й юридично формалізує ці напрями діяльності на найвищому конституційному рівні з метою надання зазначеній діяльності правової визначеності, стабільності, передбачуваності і гарантованості. На практиці це означає, що основні функції держави реалізуються нею не довільно (наприклад, залежно від бажання або небажання здійснювати ту чи іншу функцію певної конкретно взятої політичної еліти), а у чіткій відповідності до конституції і чинного конституційного законодавства. У цьому сенсі будь-яке науково-теоретичне звернення до проблематики функціонування держави, незалежно від того, чи вони тлумачаться системно, чи з погляду виявлення специфіки кожної окремо взятої функції держави, з необхідністю повинно включати у себе й аналіз конституційних форм закріплення функцій держави. По-друге, наголошуючи на загальній теоретичній актуальності зазначеної проблематики, не можна не вказати й на її практичну актуальність для конституційно-правових реалій сучасної України. Справа у тому, що говорячи про конституційну реформу та про потребу розвитку системи конституційного права України, мається на увазі не стільки чергова «перебудова» системи органів державної влади, скільки внесення істотних корекцій у функціонування Української держави. В контексті юридичної науки це означає ніщо інше як «формування концептуальних засад оновлення змісту та характеру функціонування органів державної влади України у взаємопов'язаних процесах демократичної трансформації та євроінтеграції»⁴. У цьому ж сенсі висловлюється й такий відомий фахівець в галузі конституційного права як О. Скрипнюк, який пише, що наразі конституційний процес в Україні «не слід тлумачити як своєрідну «підгонку» Основного Закону під політичні або корпоративні інтереси тих чи інших еліт», адже він є засобом забезпечення нормального функціонування Української держави, налагодження взаємодії між нею і громадянським суспільством, гарантування демократизму і втілення фундаментальних цінностей свободи, безпеки і справедливості⁵. Таким чином, стає очевидним, що подальші перспективи конституційного розвитку Української держави нерозривно пов'язані з формуванням надійної наукової бази, яка б дозволила адекватно й методологічно коректно описати конституційні засади розвитку та шляхи удосконалення правового забезпечення функцій цієї держави. По-третє, актуальність звернення до цієї проблематики спричинено тим, що

розвиток та утвердження конституціоналізму в Україні не можна досліджувати ізольовано від тих загальних тенденцій, які нині об'єктивно спостерігаються на міжнародній арені, а також поза контекстом конституційного розвитку демократії, соціальної і правової державності у глобальному аспекті. У зв'язку з чим особливої теоретичної і практичної ваги набуває вивчення конституційного досвіду та конституційної практики інших держав (насамперед йдеться про країни ЄС, з огляду на проголошені України цілі її євроінтеграційної політики⁶) в частині визначення та закріплення їх основних функцій, що відображають їх демократичний, правовий і соціальний характер.

Отже, ставлячи на меті комплексний аналіз конституційних форм закріплення основних функцій сучасної держави, ми повинні вирішити такі конкретні завдання: а) визначити роль конституції і конституційного права у закріпленні функцій сучасної держави з огляду на розвиток національного та європейського конституціоналізму; б) виявити основні конституційні форми та механізми юридичної формалізації функцій сучасної держави; в) обґрунтувати зв'язок між різними способами конституційного закріплення окремих функцій сучасної держави.

Характеризуючи конституційне право не лише як «основну галузь національного права»⁷, але й як сукупність конституційно-правових норм, що визначають найважливіші суспільні відносини та регулюють діяльність держави, а також процес її взаємодії з громадянським суспільством, необхідно погодитись з тим, що саме на цьому рівні у сучасних розвинених країнах набувають свого закріплення не тільки основні характеристики держави, але й ті пріоритетні цілі і завдання, які вона повинна реалізовувати в ході своєї діяльності. Наразі цей процес часто описується поняттям «конституціоналізації суспільних відносин»⁸, яке дозволяє встановити як роль конституційного права, так і той вплив, який воно справляє на функціонування держави. У цьому контексті, можна говорити щонайменше про три напрями або форми цього впливу.

По-перше, як було зазначено вище, функції держави знаходяться у нерозривній єдності з тими сутнісними ознаками, які лежать в основі визначення державного ладу в цілому. Тому, через вихідне конституційне визначення фундаментальних властивостей держави відбувається встановлення загальних параметрів функціонування держави. Наразі такими властивостями Української держави є її демократичний, правовий і соціальний характер, що безпосередньо відображено у змісті статті 1 Конституції України. Подібні положення містяться у конституціях практично всіх без виключення держав ЄС, а також держав-учасниць СНД. Причому, вони можуть формалізуватись у той же спосіб, як це спостерігаємо у Конституції України, а можуть набувати своєї специфіки. Наприклад, ці характеристики можуть закріплюватись не в одній, а декількох статтях (скажімо у Конституції Словенії це стаття 1 «Словенія є демократичною республікою», і стаття 2 «Словенія є правовою і соціальною державою»), або ж можуть набувати додаткової конкретизації (частина 3 статті 1 Конституції Румунії зазначає, що «Румунія – це права, демократична і соціальна держава, в якій гідність людини, права і свободи громадян, вільний

розвиток людської особистості, справедливість і політичний плюралізм є найвищими цінностями, що гарантуються»). При цьому, навіть у тих випадках, коли ті чи інші положення не набувають свого формального закріплення у тексті конституцій, вони експлікуються через інші конституційні норми. Як правило, це пов'язано з фактом конституційного визначення тієї чи іншої держави як соціальної (наприклад, у Конституції Словаччини ця держава охарактеризована лише як демократична і правова, у статті 1 Конституції Чехії вона визначена як «демократична правова держава» тощо). Тобто, навіть у тих випадках, коли конституційна формула «соціальна держава» відсутня у тексті тієї чи іншої конституції, сама соціальна функція підтверджується тими цілями та цінностями соціального характеру, які детермінують діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Хоча у деяких конституціях можна спостерігати дещо відмінну ситуацію, коли у тексті містяться визначення держави як демократичної і соціальної, але не наводиться її характеристика як правової. Тут можна навести приклад Конституції Македонії частина 2 статті 1 якої визначає Республіку Македонію як суверенну, незалежну, демократичну і соціальну державу. Утім, зазначений випадок не є виключенням з правил, оскільки відсутня у статті 1 Конституції характеристика Македонії як правової держави компенсується за рахунок визнання у статті 8 принципу верховенства права як «основоположної цінності конституційного ладу».

По-друге, як засвідчує сучасне європейське конституційне право, функції держави як основні напрями її діяльності часто закріплюють через цілі держави та її основні завдання. Дійсно, як аргументовано доводить російський дослідник В. Червонюк, оскільки кожна функція держави має цілком об'єктивний характер, то всі вони виникають і розвиваються у відповідності до цілей і завдань держави⁹. У цьому контексті доволі цікавим може стати конституційний досвід визначення завдань і функцій держави у Португалії. Зокрема, стаття 9 Конституції Португалії містить у собі перелік основних завдань держави, які визначають зміст її відповідних функцій. Нагадаємо, що цими функціями (кожна з яких чітко пов'язана з завданнями держави) у Конституції Португалії названо: гарантування національної незалежності і суверенітету; забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина; регулювання політичних відносин і захист політичної демократії; підвищення рівня соціального благополуччя громадян, модернізація економічної і соціальної системи; захист та охорона культурної спадщини; охорона природного середовища і збереження природних ресурсів; сприяння міжнародній співпраці; стимулювання розвитку територій; сприяння гендерній рівності. У цьому ж контексті варто згадати і конституційний досвід Туреччини, у конституції якої стаття 5 чітко пов'язує основні цілі та функції держави, до яких відносяться насамперед такі як: оборона незалежності та захист цілісності Туреччини; діяльність у галузі міжнародної інтеграції та міжнародної безпеки; гарантування безпеки і добробуту у соціальних відносинах; захист демократії; сприяння реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина; здійснення соціального захисту громадян; створення необхідних умов для матеріального, духовного і культурного розвитку індивіда тощо.

Як бачимо, зазначені цілі є доволі різноманітними і можуть стосуватись різних видів суспільних відносин: економічних, політичних, екологічних, соціальних, культурних, міжнародних тощо. Хоча, слід зазначити, що в об'єктивних реаліях формування і функціонування держави окремі напрями її діяльності можуть набувати більшої або меншої ваги, тоді як інші реалізуються завжди, незалежно від того які саме пріоритети ставить перед собою держава на даному історичному етапі її розвитку. До останніх відносяться всі ті функції, від успішності реалізації яких залежить сам факт існування або не існування держави. Як приклад можна навести оборонну функцію, оскільки її невиконання має своїм наслідком фактичне знищення держави та втрату державного суверенітету. До речі, за цієї причини оборонна функція згадується у переважній більшості конституцій держав ЄС та країн-учасниць СНД. Скажімо, в Конституції України стаття 17 містить наступну норму: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості покладається на Збройні сили України». У Конституції Болгарії стаття 9 покладає функцію гарантування суверенітету, безпеки і незалежності країни, а також захист її територіальної цілісності, на Збройні Сили. Частина 1 статті 8 Конституції Іспанії вказує, що «Збройні сили, які утворюються з сухопутних військ, військово-морських сил і військово-повітряних сил, покликані забезпечувати суверенітет і незалежність Іспанії, захищати її територіальну цілісність та конституційний лад». На відміну від цього, можна вказати на ряд функцій, які можуть отримувати більшого або меншого рівня конкретизації у тексті конституцій. Наприклад, останнім часом дедалі частіше у тексти конституцій потрапляє екологічна функція держави, яка у конституційних актах прийнятих ще всередині минулого століття часто взагалі не згадується. У Конституції Мальти стаття 9 закріплює за державою функцію охорони ландшафту, історичної та художньої спадщини нації. Стаття 16 Конституції України містить таке формулювання: «Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави». У Конституції Вірменії стаття 10 зазначає, що функцією Республіки є забезпечення охорони та відтворення навколишнього середовища, а також раціональне використання природних ресурсів. Так само можна назвати фінансову або ж інформаційну функції, які також формально закріплюються далеко не у всіх конституціях сучасних держав. З огляду на дедалі більше поширення ідей і принципів соціальної державності (хоча, як відмічає А. Медушевський, наразі серед конституціоналістів можна зустріти діаметрально протилежні оцінки соціальної держави, адже для одних – це перспективний напрям сучасного конституційного розвитку, а для інших – це невинуватий популізм у поєднанні з юридичними деклараціями про соціальні права людини, які практично ніколи не реалізуються належним чином на практиці¹⁰), у текстах багатьох європейських конституцій часто вводяться спеціальні норми, які конкре-

тизують соціальну функцію держави. Скажімо, стаття 19 Конституції Польщі наголошує на ролі функції опіки над ветеранами війн за незалежність, а також військових інвалідів. У статті 16 Конституції Азербайджану йдеться про те, що держава спрямовує свою діяльність на підвищення рівня благополуччя народу і кожного громадянина, на забезпечення соціального захисту та гідного рівня життя громадян. Частина 2 статті 7 Конституції Російської Федерації конкретизує загальне поняття соціальної функції держави через такі конкретні види діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування як: охорона праці; охорона здоров'я громадян; встановлення гарантованого мінімального розміру оплати праці; державна підтримка сім'ї, материнства, батьківства і дитинства; допомога інвалідам і громадянам похилого віку; розвиток системи соціальних служб; встановлення державних пенсій, різних видів державної допомоги та інших гарантій соціального захисту.

При цьому, конституційне встановлення цілей державної діяльності дозволяє доволі чітко окреслити як зміст окремих функцій держави, так і форми їх реалізації. Як приклад можна навести економічну функцію. На думку багатьох сучасних юристів, ця функція становить невід'ємну функцію будь-якої сучасної держави, оскільки поряд з ринковими механізмами саморегуляції, завжди має місце цілеспрямоване державне регулювання з метою оптимізації структури економіки та діяльності господарюючих суб'єктів¹¹. У цьому сенсі, реалізація такої мети як сприяння розвитку ринкової економіки та підвищення рівня економічного благополуччя чітко пов'язується у конституціях багатьох держав з реалізацією економічної функції держави, суть якої полягає в охороні певних типів економічних відносин та економічних прав і свобод, а також у недопущенні появи в економічній сфері небезпечних для економічного розвитку держави і суспільства ефектів. Скажімо в частині 2 статті 15 Конституції Азербайджану економічна функція держави розкривається як створення на основі ринкових відносин умов для розвитку економіки, гарантування свободи підприємництва, недопущення монополізму та недобросовісної конкуренції в економічних відносинах.

По-третє, не можна не вказати на всі ті випадки, коли функції держави безпосередньо встановлюються на рівні Основного Закону як необхідні та соціально значимі напрями діяльності держави. Як відмічає відомий та авторитетний російський юрист В. Чиркін, в процесі конституційного визначення основ державної влади не можна говорити про наявність певної усталеної практики закріплення функцій держави. Тобто на основі проведеного ним компаративного аналізу та узагальнення світового конституційного досвіду, цей вчений вказав на такі шість базових інститутів, що пов'язані з формуванням, організацією і діяльністю державної влади, як: положення про джерело державної влади та її суб'єктів; положення про характер державної влади; положення про цілі і принципові напрями діяльності державної влади; положення про структуру державної влади; положення про органи, які реалізують державну владу; положення про форми і методи реалізації державної влади¹². Однак, це жодною мірою не означає, що у зарубіжному конституційному праві не можна виділити інститут функцій держави. Тут варто вказати на два важливі

моменти. З одного боку – у багатьох сучасних конституціях часто міститься не лише поняття «функцій держави», але й визначається їх конкретний зміст (насамперед це пов'язано з реалізацією економічної, соціальної, оборонної, міжнародної, фінансової, екологічної та культурної функцій держави). З іншого боку, як відмічає І. Гомеров, функції держави нерозривно пов'язані з її сутнісними властивостями і цілями її діяльності, що дає підстави говорити про такі універсальні конституційно інституціоналізовані функції сучасної держави як: акумулювання, інтеграція, забезпечення та захист інтересів громадян та їх спільнот; управлінські функції (організація, упорядкування, координація, узгодження та регулювання суспільних відносин); мобілізаційні функції (мобілізація необхідних для суспільного розвитку ресурсів); інтегративні функції; розвиткові функції (сприяння стійкому та ефективному розвитку як держави і суспільства в цілому, так і їх окремих підсистем)¹³. При цьому є достатньо підстав говорити саме про ці п'ять видів функцій держави, оскільки вони не прив'язані до конкретних суспільних відносин, які можуть згадуватись або не згадуватись у тексті конституції, а випливають з сутнісних властивостей держави та її цільового призначення.

Отже, функції держави становлять одну з її основних конституційних характеристик, завдяки якій уможливується опис не лише структури державної влади, але й процесів її функціонування. У цьому сенсі, завдяки інституту функцій держави, відкривається шлях до аналізу динамічного зрізу конституційного розвитку держави та основ державного ладу. Не викликає сумніву, що державний лад та визначення його основ мають виняткове значення для конституційного права та конституційно-правового регулювання в цілому, оскільки сам державний лад є, з одного боку – складовою більш широкого поняття конституційного ладу як «представлена у відповідних структурах держави і суспільства та їх інститутів й закріплена нормами Основного закону система основоположних суспільних відносин»¹⁴, а з іншого боку – держава, наділена відповідно до конституції і законів суб'єктивними конституційними правами і обов'язками, постає одним з головних суб'єктів конституційно-правових відносин¹⁵. Щоправда, суцільне конституційно-правове протиставлення функціонального (динамічного) та структурно-організаційного (статичного) аспекта існування та конституційної інституціоналізації держави не можна вважати цілком коректним у методологічному плані кроком. Адже, насправді, йдеться не про дві протилежні, а про дві компліментарні або взаємодоповнювані характеристики сучасної держави, яка не тільки організується у певний спосіб, але й діє, реалізує своє соціальне призначення, вчиняє певні дії та здійснює активність щодо впливу на ті чи інші суспільні відносини. У цьому сенсі особливої теоретичної і практичної ваги набуває питання конституційного закріплення функцій сучасної держави, яке може реалізовуватись трьома способами: а) через визначення функцій держави як необхідної експлікації таких ознак і принципів демократичної, правової і соціальної державності; б) через встановлення чіткого конституційного зв'язку між конституційно визначеними цілями і завданнями держави та її функціями (або системою функцій в цілому); в) через безпосередньо конституційне закріплення тих чи інших

функції держави (як правило це пов'язане насамперед із політико-економічною, соціально-історичною або національно-культурною специфікою тієї чи іншої держави, що знаходить свого відображення у тексті конституції).

1. *Засць А. П.* Роль права в організації та функціонуванні держави (історія й сучасність) // *Правова держава: Щорічник наукових праць*. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – Вип. 11. – С. 37. **2.** *Зорькин В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке. – М.: Норма, 2008. – С. 334. **3.** *Копієвська О. Р.* Роль і значення культурної функції держави на сучасному етапі цивілізаційного розвитку // *Правова держава: Щорічник наукових праць*. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 17. – С. 68. **4.** *Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна.* – Х.: Право, 2010. – С. 62. **5.** *Скрипнюк О. В.* Сучасний конституційний процес в Україні: передумови, завдання та перспективи // *Право України*. – 2012. – № 8. – С. 38. **6.** *Стрельцова О.* Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом : передумови, проблеми і перспективи // *Право України*. – 2012. – № 3–4. – С. 87–88. **7.** *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 16. **8.** *Арутюнян Г. Г.* Конституціоналізм: уроки, виклики, гарантії. – К.: Логос, 2011. – С. 24. **9.** *Червонюк В. И.* Теория государства и права. – М.: ИНФРА-М, 2007. – С. 120. **10.** *Медушевский А. Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – С. 508. **11.** *Конституционное право государств Европы / отв. ред. Д. А. Ковачев.* – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 13. **12.** *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 2001. – С. 141. **13.** *Гомеров И. И.* Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. – С. 581–582. **14.** *Коваленко А. И.* Конституционное право Российской Федерации. – М.: Артания, 1995. – С. 36. **15.** *Скрипнюк О. В.* Конституційне право України. – К.: Ін Юре, 2010. – С. 127.