

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32837/npuola.v25i0.625>*А. Г. Равлюк*

ЩОДО ПИТАННЯ ОЗНАК ТА КЛАСИФІКАЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. На сьогоднішній час у вітчизняній юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення ознак та класифікації органів державної влади. У зв'язку з цим існує теоретична та практична необхідність визначити основні ознаки, які характеризують органи державної влади, що дозволяють відмежувати їх від інших суб'єктів, у тому числі державних підприємств, установ та організацій, а також через з'ясування основних критеріїв класифікації органів державної влади визначити їхню специфіку та діалектичний зв'язок єдності і різноманіття під час здійснення ними державної влади в системі державного механізму.

Метою цієї статті є спроба розкрити основні ознаки, які характеризують органи державної влади, та з'ясувати основні критерії їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади мають певні властиві їм ознаки. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади визначені нормами Конституції України, законів та інших нормативних актів, тоді як правовий статус органів державної влади, що не належать до зазначених галузей влади, не завжди чітко врегульований законодавством [1, с. 22].

Як зауважує І. Маньковський, органам державної влади властиві всі ознаки органу держави [2, с. 6–8].

Орган держави, як стверджує Р. Гаврилов, характеризується такими ключовими ознаками, як організаційна самостійність, відокремленість, публічна правосуб'єктність [3, с. 67].

В. Романова розглядає орган державної влади як особливе державно-правове явище, яке характеризується наявністю низки специфічних ознак.

Першою такою ознакою, на думку вченого, є те, що органи державної влади створюються і діють тільки на правовій основі. Порядок їх організації і функціонування визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами. Органи держави, що формуються і діють довільно, мають неконституційний характер, а отже, їх існування є незаконним [4, с. 97].

При цьому, як слушно підкреслює О. Талалаєв, «жоден державний орган не може мати прав, які разом з тим не були б правами самої

держави. З іншого боку, держава може існувати і діяти тільки через свої органи» [5, с. 16].

Другою ознакою органу державної влади, на погляд В. Романової, є те, що держава наділяє кожен свій орган спеціальною компетенцією. Компетенція означає, що орган має встановлені в законному порядку правомочності щодо здійснення державно-владних функцій у певній сфері державної діяльності. І третьою такою ознакою органу державної влади, за словами автора, є те, що орган держави наділений правом видання юридичних актів правозастосування, що містять обов'язкові загальні та індивідуальні правові приписи.

При цьому серед інших ознак органів державної влади В. Романова виділяє такі: наявність публічновласних повноважень; існування власної організаційної структури; майнова відокремленість; фінансування діяльності за рахунок коштів державної скарбниці [4, с. 97].

Своєю чергою М. Баглай також виділяє три ознаки, які, на його думку, притаманні органу державної влади:

1) кожен орган державної влади створюється відповідно до встановленого конституцією, законами чи іншими правовими актами порядку, що виключає можливість довільного нагромадження органів державної влади;

2) орган державної влади наділений владними повноваженнями, тобто його рішення мають обов'язковий для всіх характер і за необхідності підкріплюються примусовою силою держави;

3) діяльність органів державної влади здійснюється в формах і методах, встановлених правовими актами [6, с. 333].

Серед висловлених у науковій юридичній літературі точок зору з цього питання заслуговує на увагу також думка Е. Меркулова. Так, з позицій дослідника, «найважливішими характеристиками органу державної влади слід визнати те, що він є відносно відокремленим і самостійним елементом державного апарату, установа якого пов'язана з безпосередньою організаційно-юридичною трансформацією і практичною реалізацією певної функції державної влади (здійсненням визначеного обсягу владних повноважень під час реалізації якої-небудь функції)» [7, с. 9]. Натомість А. Петров вважає, що система органів – це «формування, організація та діяльність (включаючи взаємодію) органів державної влади» [8, с. 134]. На думку Б. Єлісеева, під системою органів державної влади в Російській Федерації слід розуміти «поєднання трьох гілок влади, структурно і організаційно розділених (за виконуваними функціями і займаними рівнями), але водночас пов'язаних інтегруючим інститутом глави держави, правовими нормами, які реалізують функції держави» [9, с. 14].

Як слушно зауважує В. Василенко, у сфері міжнародних відносин дії органів держави юридично розцінюються як дії самої держави. Через дії органів держави проявляється його суверенна воля, виразником якої є кожен орган і їх сукупність. Без системи органів держава не змогла б реалізувати суверенітет, який своєю чергою зумовлює єдність цієї системи, яка уособлювала і представляє державу [10, с. 98].

Погоджуємось з В. Кравченко, що визначальною ознакою органу державної влади є наявність у нього державно-владних повноважень, що

відокремлює його від інших державних установ, які також утворюються державою для здійснення завдань і функцій держави, але на відміну від органів державної влади не наділяються владними повноваженнями, наприклад, державні заклади освіти [11, с. 157].

Л. Наливайко відзначає, що наявність державно-владних повноважень є найбільш важливою ознакою державного органу. Ця ознака притаманна лише органам держави та дозволяє відокремлювати їх, з одного боку, від інших державних організацій, які є елементами механізму держави, а з іншого – від недержавних організацій [12, с. 482].

Розглядаючи відмінність державних органів від інших суб'єктів, Н. Нижник зазначає, що державні органи у своїй сукупності утворюють державний апарат, який є складовою частиною механізму держави, до якого також входять державні установи, державні організації та державні підприємства. Останні, на відміну від державного органу, не мають державно-владних повноважень; не виступають від імені держави; виступають частиною механізму, а не апарату держави; мають певні права і обов'язки щодо створення матеріальних і духовних благ, а не компетенцію щодо реалізації функцій держави [13, с. 28].

В. Хропанюк органи держави класифікує «за порядком їх створення і за характером виконуваних ними завдань» [14, с. 139].

М. Баглай виокремлює три групи державних органів: органи державної влади, державні органи та органи державної влади зі спеціальним статусом. На думку вченого, «органи державної влади складаються з виборних депутатів чи призначуваних державних службовців, наділених певними владними повноваженнями. Але орган влади може бути і в особі однієї людини. Такими є на думку вченого Президент, Генеральний прокурор, Уповноважений з прав людини. При цьому автор акцентує, що ці посадові особи діють в силу конституцій або законів і несуть відповідальність тільки перед тими, хто їх обрав або призначив» [6, с. 332].

У зв'язку з цим М. Баглай класифікує державні органи: «за рівнем своєї діяльності», «за порядком формування», «за ієрархією підпорядкування», «за гілками влади», «за універсальністю своєї компетенції», «за способом прийняття рішення» [15, с. 380–384].

Виділимо основні критерії класифікації органів держави, що використовуються у світовій практиці. По-перше, органи держави класифікуються за територією, на яку поширюються повноваження або територіальний масштаб компетенції. Держави з унітарним устроєм, з точки зору організації публічної влади, можна розділити на: централізовані, відносно децентралізовані і децентралізовані [16, с. 663].

Так, на переконання В. Перевалова, за особливостями діяльності та порядку прийняття рішень органи держави поділяються на колегіальні і одноосібні [17, с. 84].

А. Малько стверджує, що відповідно до порядку здійснення компетенції органи держави класифікуються на колегіальні і єдиноначальні [18, с. 66]. Натомість В. Перевалов конкретизує підстави розподілу державних органів на колегіальні і єдиноначальні і висловлює твердження, що саме з огляду на спосіб прийняття рішень державні органи поділяються на колегіальні

і єдиноначальні. У колегіальних органах (представницькі органи) рішення приймаються за погодженням і голосуванням, у єдиноначальних органах (президент, виконавчі, деякі судові органи) рішення приймає одноосібно одна посадова особа [17, с. 84].

Так, на думку А. Малько, за формою реалізації державної діяльності органи держави класифікуються на представницькі, виконавчо-розпорядчі, судові, прокурорські та інші контрольно-наглядові органи; за правовими формами діяльності – на правотворчі, правозастосовні та правоохоронні. Таким чином, існують різні підстави класифікації державних органів [18, с. 66].

Зі свого боку О. Чепунов виділяє вісім основних критеріїв класифікації органів держави, що використовуються у світовій практиці. До першої групи належать органи держави, що класифікуються за територією, на яку поширюються повноваження або територіальний масштаб компетенції. До другої групи належать органи державної влади, що класифікуються залежно від співвідпорядкованості органів між собою. Серед них розрізняють вищі і нижчестоящі. Особливо це стосується органів виконавчої і судової влади. Вони можуть мати різну підпорядкованість. До третьої групи О. Чепунов відносить державні органи, що класифікуються щодо порядку утворення органів на ті, які утворені вищим органом в рамках його компетенції, та ті, які обираються або населенням, або представницьким органом. До четвертої групи, за твердженням автора, належать ті, що класифікуються за характером і змістом компетенції, яка веде до поділу на органи загальної, галузевої та міжгалузевої (функціональної) компетенції. Приналежність до п'ятої залежать від порядку вирішення питань компетенції, яка є підставою для виділення органів, які можна класифікувати на органи колегіального та одноосібного управління. Шоста група виходить з функціонального призначення (характеру виконуваних завдань): органи держави можуть бути поділені на законодавчі (парламент), виконавчо-розпорядчі (уряд, міністерства), судові (суди) і контрольні (прокуратура тощо), хоча подібна класифікація, як зауважує вчений, проводиться з огляду не стільки на функціональне призначення органів держави, скільки на принцип поділу влади. До сьомої групи належать органи держави, які можна класифікувати за термінами повноважень, тобто на постійні, які створюються без обмеження терміну дії, та тимчасові, які створюються на певний термін. Це пов'язано з вирішенням нагальних завдань, викликаних певними тимчасовими обставинами (наприклад, у зв'язку з введенням надзвичайного чи воєнного стану). І до восьмої групи належать органи за джерелом фінансування. Розрізняють бюджетні органи і ті, які економічно самостійні (за рахунок відрахувань від керованих об'єктів). При цьому, на переконання автора, органи державного управління (в широкому сенсі), які пов'язані з владою, повинні бути тільки бюджетними, хоча і зберігати певну стимулюючу залежність, зумовлену якістю управління [19, с. 152–154].

Досліджуючи ознаки класифікації органів державної влади, М. Татенов також звертає увагу на те, що у державах-федераціях органи держави класифікуються на федеральні (центральні), органи суб'єктів Федерації, а також органи місцевого самоврядування. Разом з тим автор вказує на те, що є й інші підстави класифікації державних органів. Так, за способом

утворення державні органи діляться на первинні і похідні. Первинні органи держави не формуються іншими державними органами і отримують владу або в порядку спадкування за спадковою монархією, або утворюються при республіці шляхом всенародних виборів (представницькі органи, президент в більшості країн). Похідні органи формуються первинними органами і їм підконтрольні. До них належать виконавчі, судові та інші органи. Також дослідник доводить, що за характером компетенції органи держави бувають загальної та спеціальної компетенції. При цьому органи загальної компетенції покликані вирішувати широке коло питань, наприклад, уряд здійснює всі функції держави. Своєю чергою органи спеціальної компетенції займаються виконанням однієї функції держави або одним видом діяльності (міністерство закордонних справ, освіти і науки). На думку М. Татенова, залежно від територіального рівня функціонування органи державної влади поділяються на вищі і місцеві. Вищі державні органи (парламент, президент, уряд, верховний суд) стоять на чолі державного механізму, розташовані вони в основному в столиці держави, і їх владний вплив поширюється на територію всієї держави. Владні повноваження вищих органів суб'єктів федерації поширюються на територію відповідних суб'єктів федерації. Місцеві державні органи здійснюють свої функції в адміністративно-територіальних одиницях (районах, повітах, графствах, комунах, провінціях і так далі). Роль місцевих державних органів за словами М. Татенова, на перший погляд може здатися менш значущою, ніж вищих органів державної влади, однак насправді саме з населенням безпосередньо працюють місцеві державні органи та органи місцевого самоврядування і обсяг їх роботи більш значний. Крім того, автор вважає, що за термінами дії органи державної влади класифікуються на постійні і тимчасові. Постійні державні органи діють без обмеження часу. Тимчасові створюються на певний період часу для досягнення певних цілей або тимчасово до формування постійних органів влади [20, с. 265].

На основі проведеного дослідження доходимо висновку, що орган державної влади має ряд специфічних ознак, які виокремлюють його від інших суб'єктів, у тому числі державних підприємств, установ та організацій. До найголовнішої такої ознаки належать повноваження здійснювати державно-владні функції у певній сфері державної діяльності, в результаті чого і проявляється його суверенна воля, яка у сукупності з іншими органами державної влади є втіленням суверенітету держави.

Не зважаючи на різноманітну класифікацію органів державної влади, всі вони виконують важливу роль у системі державного механізму та становлять каркасну конструкцію, яка за своїй різноманітної специфіки має діалектичний зв'язок єдності, що в сукупності і є тим державно-утворюючим складником, за допомогою якого держава функціонує.

Література

1. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. Число 2. С. 18–23. с. 22
2. Маньковский И.Ю. К вопросу о соотношении понятий «орган государства» и «орган государственной власти». *Правовые проблемы укрепления российской государственности*: Сборник статей. Томск : Изд-во Том. гос. ун-та, 2015, Ч. 65. С. 6–8.

3. Гаврилов Р.В. Понятие и конституционно-правовая сущность системы органов государственной власти. *Современное общество и право*. О. 2014. № 4 (17). С. 65–69 с.
4. Романова В.В. Понятие органа государственной власти. *Вектор науки Тольяттинского государственного университета*. 2009. № 5 (8). С. 97–99.
5. Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. Москва, 1963. 263 с.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : НОРМА; ИНФРА-Москва, 1998. 386 с.
7. Меркулов Е.С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дисс... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007. 27с.
8. Петров А.А. Основы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации : дисс... канд. юрид. наук. Тюмень, 2002. 322с.
9. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации : дисс... докт. юрид. наук. Москва, 1998. 323с.
10. Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976. 267 с.
11. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. 6-те вид., виправ та допов. Киев : Атіка, 2008. 590 с.
12. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель. Харків : Право, 2009. 596 с.
13. Органи державної влади в Україні: структура, функції й тенденції розвитку : навч. посібник / [авт.-уклад. Н.Р. Нижник]. Киев : НІЧЛАВА ; Івано-Франківськ, 2003. 284 с.
14. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. Москва : Дабахов, Ткачев. Димов. 1995. 384 с.
15. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 5-е год., изм. и доп. Москва : Норма, 2006. 784 с.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. Т. 1-2. / Отв. ред. Б.А. Страшун. Москва : БЕК, 1995. 778 с.
17. Перевалов В.Д. Теория государства и права : учебник. Москва : Высшее образование, 2008. 380с.
18. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрист, 2001. 272 с.
19. Чепунов О.И. Вопросы классификации органов власти. *Известия Томского политехнического университета*. Т. 326. 2014. №10. С. 151–155.
20. Татенов М.Б. Понятие, признаки и классификация государственных органов. *Наука и новые технологии*. Бишкек. 2012. № 3. С. 262–266.

А н о т а ц і я

Равлюк А. Г. Щодо питання ознак та класифікації органів державної влади. – Стаття.

На цей час у вітчизняній юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення ознак та класифікації органів державної влади. Ряд авторів вважають, що до основних, ключових ознак, що характеризують орган державної влади, можна віднести те, що правову основу його створення та функціонування передбачено нормативно-правовими актами. Проте не досить чітко відображають специфічні ознаки органу державної влади, які і виокремлюють його від інших суб'єктів, у тому числі державних підприємств, установ та організацій. Мета цієї статті полягає в тому, щоб розкрити основні ознаки, які характеризують органи державної влади, та з'ясувати основні критерії їх класифікації. У зв'язку з цим у статті проаналізовано різні теоретичні погляди в контексті важливості цього питання для конституційно-правового регулювання здійснення державної влади та виявлено ознаки органу державної влади, що відмежовують його від інших державних установ та організацій. Через з'ясування основних критеріїв класифікації органів державної влади визначено їхню специфіку та діалектичний зв'язок єдності і різноманіття під час здійснення ними державної влади в системі державного механізму. Досліджено основні ознаки, які характеризують органи державної влади, що своєю чергою дозволило виявити ряд специфічних ознак, які виокремлюють його від інших суб'єктів, у тому числі, державних підприємств, установ та організацій. До найголовнішої такої ознаки належать повноваження

здійснювати державно-владні функції у певній сфері державної діяльності, в результаті чого і проявляється його суверенна воля, яка у сукупності з іншими органами державної влади є втіленням суверенітету держави. Проаналізувавши різні теоретичні погляди, з'ясовано, що, не зважаючи на різноманітну класифікацію органів державної влади, всі вони виконують важливу роль у системі державного механізму та становлять каркасну конструкцію, яка за своєї різноманітної специфіки має діалектичний зв'язок єдності, що в сукупності і є тим державно-утворюючим складником, за допомогою якого держава функціонує.

Ключові слова: орган державної влади, ознаки, критерії класифікації органів державної влади.

S u m m a r y

Ravliuk A. H. On the issue of signs and classification of public authorities. – Article.

At present, there is no single approach in the domestic legal literature to defining the characteristics and classification of a public authority. A number of authors believe that the basic, key features that characterize a public authority include the fact that the legal basis for its creation and operation is provided for by legal acts. However, the specific features of a public authority that differentiate it from other entities, including state-owned enterprises, institutions and organizations, are not sufficiently clearly displayed. to clarify the main criteria for their classification. In this connection, the article analyzes various theoretical views in the context of the importance of this issue for the constitutional and legal regulation of the exercise of state power and identifies signs of a state authority that differentiate it from other state institutions and organizations. By clarifying the basic criteria for the classification of public authorities, their specificity and dialectical relation of unity and diversity in the exercise of state power in the system of state mechanism have been clarified. The basic features that characterize public authorities have been investigated, which in turn has revealed a number of specific features that set it apart from other entities, including state-owned enterprises, institutions and organizations. The most important of these features is the attribution of powers to perform state-governmental functions in a certain sphere of state activity, which results in his sovereign will, which, in conjunction with other state authorities, is the embodiment of state sovereignty. Analyzing different theoretical views, it is found that despite the diverse classification of public authorities, they all play an important role in the system of state mechanism and make a frame structure, which in its diverse specificity has a dialectical connection of unity, which in the aggregate is the state – forming component by which the state functions.

Key words: public authority, features, criteria for classification of public authorities.