

3. Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) [Електронний ресурс] / О. Г. Румянцев. – М. : Юрист, 1995. – 285 с. – Режим доступу: http://www.juristlib.ru/book_1771

4. Крусян А. Конституційні перетворення в Україні: доктринально-правові основи та практика / А. Крусян // Право України. – 2012. – № 8. – С. 122–131.

5. Шаповал В. М. Конституція / Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 3 : К–М. – 2001. – 792 с.

6. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Юрид. думка, 2006. – Т. 1. – 544 с.

7. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академ. вид. / Скрипнюк О. В. – Х. : Право, 2009. – 468 с.

8. Шаповал В. М. Феномен конституції як основного закону // Право України. – 2014. – № 7. – С. 64–84.

9. Селіванов В. М. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння / В. М. Селіванов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 17–23.

10. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення / О. І. Ющик. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – 192 с.

11. Лемак В. В. Правова реформа в Чехії та Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми : автореф. дис. ... д. ю. н. : 12.00.01 / В. В. Лемак. – Х., 2003. – 37 с.

12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

13. Крусян А. Р. Конституційні перетворення в Україні: сприйняття і втілення європейського конституціоналізму / А. Р. Крусян // Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму : монографія / [Шемшученко Ю. С., Батанов О. В., Крусян А. Р. та ін.] ; наук. ред. Ю. С. Шемшученко; відп. ред. Н. М. Пархоменко. – К. : Юрид. думка, 2014. – 262 с.

14. Шемшученко Ю. С. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні / Ю. С. Шемшученко // Право України. – 2012. – № 8. – С. 28–34.

15. Проблеми теорії конституційного права України / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Парламентське видавництво, 2013. – 616 с.

16. Колодій А. Конституційний процес та сучасна конституційна реформа в Україні: етапи розвитку / А. Колодій // Право України. – 2012. – № 8. – С. 114–122.

** Агафонова Наталія Володимирівна – народний депутат України, Голова підкомітету з питань конституційного законодавства та конституційного судочинства Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя.*

УДК 342.5

Юрій Данилюк *

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»

У статті розглядаються доктринальні позиції стосовно питання визначення поняття «органи державної влади», аналізуються основні його характеристики. Досліджуються положення Конституції та законів України на предмет визначення поняття «органи державної влади». Пропонується узагальнене бачення основних ознак органів державної влади.

Ключові слова: органи державної влади, державний механізм, державний апарат, функції держави.

Данилюк Ю. В. Проблемы законодательного определения понятия «органы государственной власти».

В статье рассматриваются доктринальные позиции по вопросу определения понятия «органы государственной власти», анализируются основные его характеристики. Исследуются положения Конституции и законов Украины на предмет определения понятия «органы государственной власти». Предлагается обобщенное видение основных признаков органов государственной власти.

Ключевые слова: органы государственной власти, государственный механизм, государственный аппарат, функции государства.

Danyliuk Y. V. Issues of legislative determination of concept «public authorities».

This article examines the doctrinal positions on the issue of the definition of «public authorities» and analyzes its main characteristics. It was studied the provisions of the Constitution and laws of Ukraine in terms of the definition of «public authorities». Proposed a generalized vision of the main features of state authorities.

Keywords: public authorities, state mechanism, the state apparatus, the functions of the state.

Метою даної статті є з'ясування питання про доктринальні позиції та законодавчі положення щодо визначення поняття «органи державної влади», дослідження основних його характеристик.

Слід відзначити, що дані питання досліджувалися та продовжують аналізуватися такими вченими, як В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, І. М. Жаровська, В. С. Ковальський, О. Л. Копиленко, Ю. С. Шемшученко та ін.

В широкому розумінні держава – це ієрархічна організація, що охоплює все населення країни. Інституційний елемент держави – це організація влади у вузькому розумінні, або ієрархічна організація, що здійснює державну владу. Для її характеристики використовуються поняття «державний механізм» та «державний апарат».

Варто відзначити, що поняття «державний механізм» є більш широким ніж поняття «державний апарат». Якщо суб'єктний склад державного апарату означає лише систему органів державної влади (законодавчу, виконавчу та судову), то механізм держави включає в себе не тільки органи державної влади, а й інші матеріальні засоби державної влади, державні установи, організації.

Енциклопедичне визначення поняття «органи державної влади» зводиться до наступного. Органи державної влади – це колегіальні та одноособові органи, наділені юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій і завдань держави. Формуються органи державної влади безпосередньо народом (шляхом виборів) і державою, мають відповідну внутрішню організаційну структуру. Існуючі види органів державної влади можна класифікувати за такими критеріями: способом формування – виборні (Верховна Рада України, Президент України) та призначувані (Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, Генеральна прокуратура України, Вища рада юстиції, Центральна виборча комісія, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, місцеві державні адміністрації та ін.); територією, на яку поширюється юрисдикція, – загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Верховний Суд України та ін.) та місцеві (локальні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві суди та ін.); часом дії – постійно діючі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та ін.) й тимчасові (спеціальні комісії Верховної Ради України тощо); складом — колегіальні (Верховна Рада України, Конституційний Суд України) та одноособові (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); характером повноважень – державні органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України) та спеціальної компетенції (Мін'юст України); поділом на гілки влади – законодавчі (Верховна Рада України), виконавчі (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації) та судові (Верховний Суд України); функціями і правовими формами діяльності – правотворчі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), правозастосовні

(Кабінет Міністрів України, міністерства, місцеві державні адміністрації), правоохоронні (МВС України, СБУ), контрольно-наглядові (Генеральна прокуратура України). Органи державної влади виконують свої функції відповідно до Конституції України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів. На органи державної влади поширюються загальні та спеціальні (юридичні) гарантії їх правового статусу [1, с. 287–288].

На думку авторів іншої юридичної енциклопедії, органи державної влади – це передбачена Конституцією України система установ, що здійснюють публічну політичну владу на засадах поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України. Владу глави держави здійснює Президент України. Органами виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, регулювання ринку цінних паперів, державні органи приватизації, місцеві органи виконавчої влади. Органами судової влади є Конституційний Суд України та судові органи, що входять до системи судів загальної юрисдикції [2, с. 290].

У юридичній науці державний механізм визначається як сукупність державних органів, що здійснюють державну владу і забезпечують реалізацію функцій держави. Для нашого дослідження візьмемо таке визначення як основне, оскільки саме в ньому наголошується на тому, що державний механізм складається з державних органів. Таким чином, орган державної влади – це складова державного механізму, що має специфічні ознаки. Розглянемо їх.

Державний орган наділений державно-владними повноваженнями, що дає йому можливість здійснювати державну владу, приймати від імені держави юридично значимі рішення та забезпечувати їх реалізацію. Державно-владне повноваження характеризується тим, що:

а) порядок формування та діяльності органу, його структура та компетенція закріплюються нормами права; б) орган держави наділений правом видання юридичних актів, що містять загальні та індивідуальні правові приписи; в) встановлені цими актами приписи забезпечуються різними засобами, але охороняються від порушень застосуванням державного примусу; г) орган держави спирається на матеріальне забезпечення своїх приписів завдяки можливості використовувати кошти державного бюджету [3, с. 97].

Саме наявність в органі державно-владних повноважень є найважливішою його ознакою, що характеризує його саме як орган державної влади та дозволяє відрізнити від державних установ.

Державні установи, як вважають деякі вчені, це підпорядковані державному апарату господарські одиниці державної форми власності, системи комунікацій, державні ЗМІ, наукові, освітні, медичні та інші соціально-культурні заклади, що не наділені державно-владними повноваженнями.

Крім цього, до ознак органу державної влади, що відрізняють його від недержавних, відносять: формування їх по волі держави та здійснення своїх функцій від імені держави; виконання кожним державним органом чітко визначених, встановлених на законодавчому рівні видів та форм діяльності; наявність у кожного органу державної влади юридично закріплених: організаційної структури, територіального обсягу діяльності, спеціального становища, що визначає його місце і роль в державному апараті, а також визначає порядок його взаємовідносин з іншими державними органами та державними установами, тощо.

Оремо слід виділити спеціальну ознаку, яка підкреслюється всіма науковцями, а саме: орган державної влади складається із державних службовців. Правовий статус, права та обов'язки державних службовців визначаються законом. Обсяг та порядок використання владних повноважень державних службовців визначаються законом та конкретизуються у посадових інструкціях, штатному розписі тощо. В Україні правовий статус державних службовців регламентується Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. За цим Законом державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження.

Принагідно відзначимо, що з 1 травня 2016 року вводиться в дію прийнятий у новій редакції Закон України «Про державну службу», яким передбачено нові стандарти державної служби. Відповідно до Закону, державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, їх апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Важливою ознакою органу державної влади є наявність у нього компетенції – владних повноважень (сукупності прав та обов'язків) певного змісту та обсягу. Компетенція обумовлена предметом відання: конкретними завданнями та функціями, які вирішує та виконує орган державної влади. Компетенція закріплюється в законодавстві. Реалізація компетенції – обов'язок органу державної влади.

Для здійснення своєї компетенції орган державної влади наділяється необхідною матеріальною базою, джерелом якої є фінансування з державного бюджету.

Орган державної влади реалізує функції та завдання держави, використовуючи відповідні форми і методи.

І. М. Жаровська однією із основних характеристик державної влади як юридичної категорії називає створення апарату держави (органи державної влади), який наділяється державно-владними повноваженнями та через який здійснюється власне структурне впорядкування [4, с. 115–116].

Органи державної влади спираються у своїй діяльності на необхідні матеріальні «додатки», без яких не може обійтися жодна держава. До них слід віднести різні матеріальні цінності, бюджетні кошти, майно, споруди, а також підприємства, установи, організації, що необхідні для функціонування державних органів. До них не відносяться органи місцевого самоврядування, партії, профспілки та інші громадські об'єднання. Їх не слід змішувати. Останні співвідносяться з державним механізмом як складові елементи єдиної для даного суспільства політичної системи.

Існує думка, що суди втілюють особливу гілку державної влади – судову (поряд із законодавчою та виконавчою) і тому суди входять до складу державного апарату і є одним із видів органів державної влади. Це цілком узгоджується із наведеними вище енциклопедичними визначеннями.

Більшість дослідників відносить до органів державної влади і органи прокуратури.

Варто відзначити, що за українською правовою традицією Президент України займає в системі органів державної влади визначальне місце, проте безпосередньо не входить до жодної з трьох гілок влади. Те саме стосується й органів прокуратури. На наш погляд, такий стан речей пояснюється давністю ідеї розподілу державної влади на класичні три гілки та сучасною різноманітністю функцій держави, на виконання яких державні органи створюються.

У питанні дослідження правової природи органів державної влади важливим залишається з'ясування його історичної складової.

Так, за приписами статті 20 Конституції УРСР 1937 року найвищим органом державної влади Української РСР є Верховна Рада Української РСР. Відповідно до статті 39 найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР є Рада Міністрів Української РСР. Статтею 54 унормовано, що органами державної влади в областях, районах, містах, селищах і селах Української РСР є Ради депутатів трудящих

Відповідно до статті 78 Конституції УРСР 1978 року єдину систему органів державної влади становлять ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів. За статтею 97 цієї Конституції найвищим органом державної влади Української РСР була Верховна Рада Української РСР. Статтею 115 визначалося, що Рада Міністрів Української РСР – Уряд Української РСР – є найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР.

Наразі слід проаналізувати чинне законодавство на предмет з'ясування того змісту, який вкладається у термін «органи державної влади».

Зокрема, Конституція України не оперує такими термінами як «державний орган» та «орган держави». Водночас, Основний Закон України використовує термін «органи державної влади». Так, за приписами частини першої статті 13 від імені Українського народу права власника здійснюють, зокрема, органи державної влади в межах, визначених Конституцією. За частиною 19 органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до частини третьої статті 32 Конституції України кожний громадянин має право знайомитися, зокрема, в органах державної влади з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею тощо.

Статтею 1 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30.06.1999 р. визначено предмет регулювання цього Закону, з контексту якого чітко вбачається, що законодавець вкладає у поняття «органи державної влади». Так, предметом регулювання цього Закону є фінансове забезпечення діяльності системи органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України, міністерств, комітетів, агентств, служб, адміністрацій, департаментів, комісій, управлінь, палат, фондів, інспекцій, бюро та інших центральних органів виконавчої влади і місцевих державних адміністрацій), Верховної Ради України та її апарату, Рахункової палати, Президента України, його адміністрації та інших консультативних і дорадчих органів Президента України, судів України, органів прокуратури України, а також інших органів державної влади. Як вбачається, усі перераховані інституції є органами державної влади. Водночас їх перелік не є вичерпним.

Статтею 4 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4.03.1998 р. визначено органи державної влади, стосовно яких здійснюється державна охорона. До цього переліку входять: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Конституційний Суд України; Верховний Суд України.

З контексту положень Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р. вбачається, що до системи органів державної влади належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, Верховний Суд України тощо.

Зі змісту статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. вбачається, що законодавець, визначаючи розпорядників інформації для цілей цього Закону, розмежовує органи державної влади та інші державні органи як суб'єктів владних повноважень. Проте, на наш погляд, така позиція є сумнівною, адже державний орган – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що орган державної влади – це юридично визначена, організаційно відокремлена частина державного механізму, що складається із державних службовців, має чітко визначені повноваження та необхідні матеріальні засоби для здійснення в межах своєї компетенції визначених завдань та функцій держави.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4 : Н–П. – 2002. – 720 с.
2. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
3. Теория государства и права / [Байтин М. И., Григорьев Ф. А., Зайцев М. И. и др.] ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.
4. Жаровська І. М. Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження: монографія / І. М. Жаровська. – Львів : СПОЛОМ, 2013. – 533 с.

* *Данилюк Юрій Васильович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору законопроектних робіт Інституту законодавства Верховної Ради України.*