

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 органу 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 виявити їхню специфіку та діалектичний зв'язок єдності і різноманіття під час здійснення ними державної влади в системі державного механізму.

Головною **метою** цієї статті спробувати розкрити основні ознаки, які характеризують органи державної влади та з'ясувати основні критеріїв 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, органу 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 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 незаконно [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 спеціальної компетенції. Компетенція означає, що орган має встановленими в законному порядку правомочності щодо здійснення державно-владних функцій в 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 вважає, що можна назвати наявність публічно-власних повноважень; існування власної організаційної структури; майнову відокремленість; фінансування діяльності за рахунок коштів державної скарбниці [4, с.97].

В свою чергу 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 порядком, що виключає можливість довільного нагромадження органів державної влади;

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

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

Серед висловленої 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'язане з безпосередньою організаційно-юридичною трансформацією і практичною реалізацією певної функції державної влади (здійсненням визначеного обсягу владних повноважень при 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. Елісеева, під системою органів державної влади в Російській Федерації слід розуміти «поєднання трьох гілок влади, структурно і організаційно розділених (по виконуваних функцій і займаним рівнями), разом з тим пов'язаних інтегруючим інститутом глави держави, правовими нормами і 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 в свою чергу обумовлює 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, та від недержавних організацій – з іншого [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 «по порядку їх створення і 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 чим М. Баглай класифікує державні органи: «за рівнем своєї діяльності», «по порядку формування», «по ієрархії підпорядкування», «по гілках влади», «по універсальності 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 по території, 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 виходячи з способу прийняття рішень державні органи поділяються на

колегіальні і єдиноначальні. У колегіальних органах (представницькі органи) рішення приймаються за погодженням і голосуванням, в єдиноначальних органах (президент, виконавчі, деякі судові органи) рішення приймає одноосібно одна посадову особу [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; ... з правових форм діяльності - на правотворчі, правозастосовні та правоохоронні. Таким чином, існують різні підстави класифікації державних органів [18, с.66].

З свого боку О. Чепунов виділяє вісім основних критерії класифікації органів держави, що використовуються у світовій практиці. До першої групи відносяться органи держави, що класифікуються по території, на яку поширюються повноваження або територіальний масштаб компетенції. До другої групи відносяться органи державної влади, що класифікуються в залежності 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) і ті які обираються (або населенням, або представницьким органом). До четвертої групи за твердженням автора відносяться 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, ітд.) хоча подібна класифікація як зауважує вчений, проводиться, виходячи не стільки з функціонального призначення органів держави, а з принципу 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, за джерелом фінансування іноді 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, обумовлену 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 при республіці утворюються шляхом всенародних виборів (представницькі органи, президент в більшості країн). Похідні органи формуються первинними органами і їм підконтрольні. До них відносяться 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. В свою чергу 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 органів 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 т.д.). 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 значущий. Крім того автор вважає, що по термінах дії органів 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 приходимо до 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 відноситься належність повноважень здійснювати державно-владні функції в 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 в системі державного механізму та становлять каркасну конструкцію, яка при своїй різноманітній специфіці має діалектичний зв'язок єдності, що в сукупності і є тією державно-утворюючою складовою з допомогою якої 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. М., 1963. 263с.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 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. М., 1998. 323с.
10. Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976. 267 с.
11. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко. – 6-те вид., виправ та допов. – К. : Атіка, 2008. – 590 с.
12. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель / Л.Р. Наливайко. – Харків : Право, 2009. – 596 с.
13. Органи державної влади в Україні: структура, функції й тенденції розвитку : навч. посібник / [авт.-уклад. Н.Р. Нижник]. – К. : НІЧЛАВА ; Івано-Франківськ, 2003. – 284 с.
14. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. - М.: Дабахов, Ткачев. Димов. 1995. - 384 с.
15. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - 5-е год., изм. и доп. - М.: Норма, 2006. - 784 с.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. Т. 1-2. / Отв. ред" Б.А. Страшун. - М.: БЕК, 1995 - 778 с.
17. Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник. - М.: 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. - М.: Юрист, 2001. 272с.
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 сьогоднішній час у вітчизняній юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення ознак та класифікації органу 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 даного 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 виявлено 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 в свою чергу дозволило виявити ряд специфічних ознак які виокремлюють його від інших суб'єктів, у тому числі, державних підприємств, установ та організацій. До найголовнішої такої ознаки відноситься належність повноважень здійс-

нювати державно-владні функції в 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 в системі державного механізму та становлять каркасну конструкцію, яка при своїй різноманітній специфіці має діалектичний зв'язок єдності, що в сукупності і є тією державно-утворюючою складовою з допомогою якої 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.