

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ СУЧАСНОГО ПОНЯТТЯ “ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ВЛАДИ”**

Існування на сучасному етапі органів державної влади в Україні зумовлює актуальність питань, пов'язаних з відповідністю державних управлінських інститутів, що історично склалися, з теоретичними надбаннями щодо оптимізації структури і функцій органів державного управління. Похідною проблемою при цьому виступає проблема пошуку нових форм впливу на діяльність державних органів, яка в свою чергу, опосередковується змістом функціональної спрямованості підрозділів названих органів.

Важливою ознакою будь-якої держави є державний апарат – система органів державної влади (державних органів), через діяльність яких здійснюється державна влада (у формі представницької демократії), реалізуються функції держави та забезпечується захист її інтересів.

Практично завжди держава сприймалася як своєрідний агрегат, складне утворення, сукупність або система певних елементів. І хоча про державні органи в тому або іншому словесному вираженні почали писати лише за нових історичних часів, уже перші визначення держави, по суті, містили передбачення щодо існування відповідних складових державної організації.

Ще з античних часів держава розглядалась як людський організм (Платон). Органістичні погляди на державу були поширені у середньовіччі. Надалі вони знайшли відображення в цілісній теорії, відомій як органічна. Ця теорія поступово відійшла від антропогенних оцінок держави і вже в XVII ст. знаходилась на позиціях її характеристики як політичного організму. Органістичні погляди в тому ж XVII ст. формулювались і окремими представниками природно-правового вчення про державу (Гоббс). Характеристика держави як політичного організму послугувала у подальшому доктринальному визначенню понять державного механізму і державного органу, генетично пов'язаних з розвитком теорії і практики конституціоналізму. Вже в перших основних законах були встановлені основи функціонування державного механізму та його найважливіших складових, хоча згадувані поняття в них не були сформульовані і відповідні терміни не використовувалися [7].

Поняття державного органу набуло вжитку в ХІХ ст., коли на ґрунті поширення ідей народного суверенітету і розподілу влад склалася уява про державу як засіб здійснення влади, що належить народові. Цей засіб (механізм) розглядався як такий, що об'єктивно має складну організацію, елементами якої є державні органи. Ще Ш. Монтеск'є, спростовуючи практику функціональної неподільності державної влади за часів феодального абсолютизму, розглядав класифікацію державних органів за смислом пропонованої ним концепції розподілу влад. Однак, головним у його концепції було розмежування трьох влад як політично зумовлених і відносно самостійних явищ, а не окреслення головних функцій у межах єдиної державної влади з виокремленням органів, призначених для їх здійснення. Саме в цей час пропонуються більш-менш узагальнені тези щодо державних органів та їх різноманітні класифікації [9].

Особливість його поділу на “три влади” полягає у тому, що кожна з них оголошувалася самостійною і незалежною. Тим самим виключалася узурпація влади будь-якою особою або окремим органом держави. Вже в підході до принципу поділу влади Монтеск'є містилися засади стримування їх одна одною, що згодом в США при створенні Конституції 1787 р. було названо системою “стримувань і противаг” [6].

У вітчизняній історії ще задовго до Ш.-Л. Монтеск'є мали місце спроби (“Пакти і Конституції” Пилипа Орлика, 1710 р.) створити конституційний проект незалежної України з урахуванням принципу поділу влади, їх єдності і взаємодії: законодавча влада – Генеральна Рада, що обирається; виконавча влада – гетьман, генеральна старшина та обрані представники від кожного полку; судова влада. “Пакти і Конституції” П. Орлика, написані під впливом західноєвропейського парламентаризму, заклали засадні принципи республіканської форми державного правління [2].

Сформульоване Монтеск'є вчення про розподіл влад заклало підвалини конституційного принципу, котрий був визнаний у державно-правовій теорії і практиці ряду країн вже наприкінці ХVІІІ ст. Найбільшою мірою це вчення було сприйнято творцями конституції США 1787 р., чинної й до сьогодні. Ідеї розподілу влад були покладені в основу її тексту і відповідної організації державного механізму, хоча в самому конституційному тексті словосполучення “розподіл влад” не використовувалось. Юридична форма закріплення ідей розподілу влад тут має вигляд функціонального визначення кожного з вищих органів держави (конгресу, президента, верховного суду) як органів, котрі здійснюють відповідно законодавчу,

виконавчу і судову владу [7].

Першоджерелом вітчизняних теоретичних конструкцій щодо державних органів треба вважати погляди німецьких вчених XIX ст., найбільш відомий з яких Г. Еллікен, який запропонував цілісну теорію державних органів. Він сформулював своєрідний постулат, за яким “необхідність державних органів випливає із самої суті держави як єдиного організованого союзу” [9]. Тим самим непрямо засвідчувалося формальне поняття державного органу – структурний елемент “єдиного організованого союзу”. При цьому вчений зазначав, що “державна і органи утворюють єдине ціле” [1]. На його думку, держава може існувати лише опосередковано через існування своїх органів. Проте органи виражають не свою волю, а волю держави. Тому вони практично не є самодостатніми суб’єктами права. Цей вчений насамперед визначав безпосередні органи – вищі органи держави, статус яких встановлений конституцією. Такі органи могли бути як одноособовими (монарх), так і колегіальними. Серед безпосередніх він виділяв креативні органи, або ті, що призначають. Ці органи, діючи на основі встановленої конституцією компетенції, уповноважені формувати склад інших, включно безпосередніх органів. Відмінності вбачалися Г. Еллінеку між первинними і вторинними органами: вторинний орган є органом відносно первинного і представляє його. Пропонувались також класифікації органів на самостійні і несамостійні, на нормальні і надзвичайні та інші.

Орган представляє державу, але не як окрема особа і тільки в межах своєї компетенції. Саме компетенція, за Г. Еллінеком, є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб’єктивних прав. На практиці можливі конфлікти компетенцій і компетейні спори різних державних органів. Такі спори можуть вирішувати у формі судового процесу. Однак, при цьому відповідні державні органи не набувають природи окремих від держави осіб [9].

Теоретичні здобутки німецької школи в царині проблематики державних органів були сприйняті так званими дореволюційними вченими, які виходили із своєрідної інтегральності понять держави і органу, з тотожності їх загального смислу. Зокрема, О. Жилін зазначав, що державний орган – це, по суті, “технічний термін для позначення певних відносин у державному союзі, утворених існуючим у цьому союзі правопорядком” [2]. На його думку, державні органи покликані діяти від імені держави, виражаючи її волю. Ф. Кокошкін застерігав, що “органом держави можна назвати лише той, який вчиняє певні юридичні акти, які вважаються проявом

волі держави у праві, або, щонайменше, беруть участь у вчиненні таких актів” [3].

За радянських часів проблематика визначення поняття державних органів була сферою багатьох дослідників. Перебуваючи на позиціях “класового аналізу” держави і, водночас, запозичивши певні здобутки старої доктрини стосовно поняття і сутності державних органів, вони сформулювали низку теоретичних положень, зокрема констатували, що не кожний державний інститут є державним органом, визначили поняття органу.

За тодішньою політико-правовою теорією державний механізм розглядався як система різних органів держави – насамперед органів державної влади, а також органів державного управління, судових органів і органів прокуратури. І лише Ради усіх рівнів вважалися власне органами державної влади. Як зазначалося в тодішній літературі, “поняття “орган державної влади” народилось у нашій країні у зв’язку з необхідністю закріпити верховенство Рад як головної державної форми народовладдя [4]. Проте, внаслідок суспільно-політичного розвитку наведена характеристика державного механізму була коригована, і всі державні органи поступово почали визнавати органами державної влади. Серед ознак державного органу чільне місце посідає виокремленість органу як відносно самостійної частини державного механізму (апарату) і його наділення державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави. Тим самим державний орган – це виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов’язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави. Головним є те, що влада держави не розподіляється між її органами і є цілісним явищем: державні органи наділені не частинами влади, а повноваженнями [3].

Так термін “орган державної влади” в сучасному конституційно-правовому законодавстві набуває принципово нового значення. Конституція УРСР 1987 р., так як і Конституція СРСР 1977 р., використовувала даний термін лише для позначення представницьких органів – Рад народних депутатів, які згідно з радянською моделлю організації влади склали єдину систему органів державної влади (ст. 78). Уряд іменувався вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади (ст. 115), а як родові використовувалися терміни “державний орган” (ст. 2) та “орган Радянської держави” (ст. 4), для позначення ж виконавчих і розпорядчих органів – “орган державного управління” (розділ VI) [5].

Отже, подібне використання термінології в “радянських” конституціях пояснюється категоричним запереченням принципу розподілу влади, декларуванням рад як політичної основи держави, “повновласними” органами, які поєднують одночасно законодавчі, виконавчі та контрольні функції [5]. Звідси виключення з числа органів державної влади виконавчих та судових органів.

Конституція України 1996 р. взагалі не вживає терміни “державний орган” чи “орган держави”, хоча вони зустрічаються в чинних законах та інших нормативних актах, у тому числі і прийнятих на її основі, наприклад, “державний орган” – у Законі України “Про громадянство України” в редакції Закону від 16 квітня 1997 р. [2].

Натомість, Конституція України 1996 р. використовує термін “органи державної влади”, яким позначається сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влади: “Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (ст. 5).

Термін “орган державної влади” є вихідним за Конституцією України. Похідними від нього є терміни “орган законодавчої влади”, “орган виконавчої влади” і “орган судової влади”. У конституційному тексті вживаються й інші терміни, складовою яких є слово “орган”. Зокрема, у частині другій ст. 59 згадано державні органи. За змістом положення частини третьої ст. 5 у непрямій формі використано термін “орган держави”. Комплексний аналіз положень Основного Закону дозволяє дійти висновку, що на відповідному рівні терміни “орган державної влади” і “державний орган” вживаються як синоніми. Про органи стосовно держави в Конституції України йдеться не лише в контексті розподілу влад. Так, наприклад, у частині третій ст. 17 використаний успадкований з практики радянських часів термін “правоохоронні органи держави”, який, по суті, є евфемізмом [7].

Отже, у чинному законодавстві України паралельно вживаються два терміни. У зв’язку з цим вважаємо за доцільне трактувати терміни “державний орган” та “орган державної влади” такими, що застосовуються в державному управлінні, і є якщо не тотожними, то близькими за значенням, такими, що характеризують однопорядкові явища. На думку Б. Габричідзе, і перший, і другий терміни охоплюють структурно-організаційні форми реалізації державної влади.

У структурно-організаційному плані орган державної влади являє собою певним чином організований колектив людей (одну особу), який характеризується певними органоутворюючими ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати органи державної влади від

інших державних інституцій та недержавних організацій – органів місцевого самоврядування, громадських організацій, господарських товариств тощо.

За змістом повноважень державний орган має право видавати акти (владні приписи), які створюють юридичні наслідки зовні самого органу і є обов'язковими для інших суб'єктів права. Реалізація цих актів у необхідних випадках забезпечується державним примусом. При цьому природу державного органу не може змінити обсяг, більший або менший за його повноваження. Поширеним є підхід, за яким повноваження органу становлять його компетенцію. Водночас компетенцію державного органу нерідко визначають як сукупність не тільки повноважень, а й предметів відання, що є сферами суспільних відносин, у яких відповідний орган є компетентним. Компетенція державного органу об'єктивно походить від самої держави. Вона обов'язково фіксується у правових формах, а за її змістом визначається статус органу [9].

Таким чином, з урахуванням вищезазначеного орган державної влади можна визначити як організаційно відокремлену і відносно автономну складову частину єдиного державного апарату України, що становить собою колектив громадян України (одну особу) – державних службовців, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій держави, наділений з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах.

1. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб., 1908.
2. Жилин А.А. Учебник государственного права. Часть 1. – Птг., 1916. – С. 84.
3. Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву. – М., 1912. – С. 209.
4. Советы народных депутатов. Конституционные основы организации и деятельности. – М., 1918. – С. 14.