

ПОНЯТТЯ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

CONCEPT OF "SUPREME BODIES OF STATE POWER" (SUPREME PUBLIC AUTHORITIES)

Король А.В., студент II курсу магістратури

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена розкриттю питань, що стосуються поняття вищих органів державної влади, їх характерних ознак та окреслення кола органів, про які йде мова.

Держава, як основна політична організація суспільства, здійснює управління ним через спеціальний апарат, який прийнято називати державним. При цьому, такий апарат не повинен сприйматись нами як проста сукупність його складових елементів, а має розглядатись як чітко організована та ієрархічно вибудована система. Найвищу ланку у такій системі закономірно займають вищі органи державної влади, з чого випливають унікальні функції, які належить виконувати таким органам, та специфічні повноваження, якими наділені ці органи.

Враховуючи безпрецедентну важливість вищих органів державної влади для належного функціонування усього державного механізму, одним із визначальних завдань держави та суспільства є побудова збалансованої та внутрішньо несуперечливої системи вищих органів державної влади на основі конституційних принципів поділу влади та верховенства права, а також визначення переліку цих органів та меж їх компетенції.

Поняття «вищий орган державної влади» знаходиться у зв'язку із поняттями «орган державної влади» та «орган держави», а визначення цих понять, в свою чергу, є темою низки наукових робіт і проблема їх розмежування до сих пір не розв'язана. Додаткових труднощів у виробленні єдиної позиції з цього питання додає і той факт, що в актах законодавства використовуються обидва ці поняття, а тому переважна більшість науковців надають перевагу їх отожденню або ж вживають їх у дуже близькому значенні. Все це є причиною недостатньої, з урахуванням важливості предмету дослідження, уваги до поняття «вищий орган державної влади», у першу чергу з боку законодавця. Щодо наукової спільноти, то серед найбільш вагомих наукових доробок варто відзначити праці Задорожньої Г. В., Кузьменко О. О., Берназиука О. О., Кравченка В. В., Гринь О. Д.

Отже, мета дослідження полягає у формулюванні визначення поняття «вищий орган державної влади».

Ключові слова: органи державної влади, вищі органи державної влади, апарат держави, механізм держави, ознаки вищих органів державної влади.

The article is focused on the issues related to the concept of supreme bodies of state power (supreme public authorities), their specific features and determining the list of bodies in question.

A state, as the main political organization of society, manages it through a special apparatus, which is commonly called the state apparatus. At the same time, such an apparatus should not be perceived as a simple aggregate of its constituent elements. It should be considered as a clearly organized and hierarchically structured system. The highest level in such a system is naturally occupied by the supreme bodies of state power (supreme public authorities). Correspondingly, they are granted unique functions and specific authorities.

Taking into account the unprecedented importance of the supreme bodies of state power (supreme public authorities) in terms of the proper functioning of the entire state mechanism, one of the key tasks of a state and society is to build a balanced and internally consistent system of supreme bodies of state power (supreme public authorities). It shall be based on the constitutional principles of separation of powers and the rule of law, as well as definition of a list of these bodies and the boundaries of their competence.

The concept of "supreme body of state power" (supreme public authorities) is related to the concepts of "body of state power" and "state body" (body of state). In turn, definition of these concepts is a topic of a number of scientific works. A problem of their distinction has not yet been resolved. Additional difficulties in developing a unified position on this issue are caused by a fact that both of these concepts are used in legislative acts. Therefore, the vast majority of scholars prefer to equate them or to use them in a very similar meaning. Considering the importance of the subject-matter of the study all this is a reason for insufficient attention to the concept of "supreme body of state power" (supreme public authority), primarily, on the part of the legislator. As for the scientific community, among the most significant scientific achievements are the works of Zadorozhna H. V., Kuzmenko O. O., Bernaziuk O. O., Kravchenko V. V., and Hryn O. D.

Thus, the purpose of the research is to formulate a definition of the concept of "supreme body of state power" (supreme public authorities).

Key words: bodies of state power (public authorities), supreme bodies of state power (supreme public authorities), state apparatus, state mechanism, features of supreme bodies of state power (supreme public authorities).

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» знаходимо в ньому таке визначення терміну «орган». Орган – це установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду і таке інше [1, с. 852].

У чинному законодавстві України паралельно вживаються два терміни – «орган держави» («державний орган») та «орган державної влади», а тому доцільно буде трактувати ці терміни такими, що застосовуються в законодавстві та літературі, якщо і не як тотожні, то у близькому значенні, характеризують однопорядкові явища [2, с. 228].

У науковій літературі існує чимале різноманіття визначень поняття «орган держави». Одні вчені визначають його як вид державних організацій, які наділені державно-владними повноваженнями та матеріальними ресурсами для виконання функцій держави в конкретній сфері. Інші визначають його як складову частину механізму держави, що має власну, визначену законом структуру, чітко визначені повноваження щодо управління конкретною сферою громадського життя й органічно взаємодіє з іншими час-

тинами державного механізму, які утворюють єдине ціле [3, с. 137]. Існують і інші погляди на орган держави, як-от позиція, згідно з якою державні органи розглядаються як структурно-організовані колективи державних службовців (або один службовець), які наділені владними повноваженнями та необхідними засобами, утворені на законних підставах для виконання конкретних завдань і функцій держави [4, с. 81].

Важливо відрізнити державні органи від інших видів організації, виділивши притаманні їм ознаки. З аналізу юридичної літератури можемо виокремити наступне:

Першою ознакою, яку відзначають практично усі науковці, є приналежність державних органів до механізму держави. І, хоча, такий орган має певну ступінь самостійності, він все ще займає визначене місце в єдиному механізмі і тісно пов'язаний з іншими державними органами [5, с. 12].

По-друге, державні органи формуються відповідно до закону державою в особі інших компетентних органів або ж безпосередньо населенням (виборцями). Зустрічається позиція, що державні органи нібито складаються з держав-

них службовців, що знаходяться в особливих правових відносинах з таким органом [5, с. 12]. Таку позицію навряд чи можна прийняти за правильну, оскільки державні органи далеко не завжди складаються з державних службовців, зокрема парламент не можемо віднести до таких.

По-третє, державні органи наділені державно-владними повноваженнями. Ця ознака дає можливість чітко розмежовувати державні та недержавні організації. Практичне відображення повноваження такого характеру знаходять: у виданні державними органами юридично обов'язкових нормативних та індивідуальних актів; у здійсненні державними органами нагляду за виконанням вимог, виданих такими актами; у захисті цих вимог від порушень шляхом переконання, виховання, стимулювання та примусу [3, с. 89].

Останньою ознакою державних органів є виконання ними завдань і функцій держави в одній із конституційних форм державної діяльності [5, с. 12].

Загалом можемо визначити орган держави як частину державного механізму, що має чітку внутрішню структуру, визначені законом державно-владні повноваження, якими він наділений для здійснення державного управління, завдань і функцій держави у межах законом визначеної компетенції.

Класифікація органів державної влади є доволі широким питанням та займає чималу частину наукових досліджень у науці теорії держави, а тому існує безліч підходів до визначення критеріїв такої класифікації. Зокрема державні органи поділяють за обсягом владних повноважень на вищі та місцеві [6, с. 76].

Для формулювання поняття вищих органів державної влади слід звернутися до законодавства, визначити коло таких органів та притаманні їм ознаки.

Сучасній демократичній державі притаманна побудова системи державних органів у відповідності до конституції, що виключає можливість довільного нагромування державних органів, та на основі фундаментальних принципів, одним з яких є принцип поділу влади.

В Україні принцип поділу влади відображений у статті 6 Конституції, згідно з якою державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [7].

Саме через компетенцію органу державної влади розкривається його сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей такого органу, які відображені відповідними правами та обов'язками, що і покаже в результаті мету його створення [8, с. 59].

В контексті компетенції вищих державних органів звернемо увагу на норми статті 5 Конституції України, яка визначає, що свою владу через органи державної влади, в тому числі і в першу чергу вищі, здійснює народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні [7]. Таким чином Основний Закон характеризує народ з двох позицій: як «носія суверенітету» і як «єдине джерело влади».

Питання суверенітету є доволі складним у юридичній науці. Суверенітет визначають як політико-правову властивість держави, зміст якої полягає в її праві самостійно вирішувати внутрішні та зовнішні політичні питання без втручання інших держав, організацій, осіб. Так, виділяють три види суверенітету: суверенітет народу, суверенітет держави і суверенітет нації [9, с. 121].

Народний суверенітет еволюціонує з теорії державного владарювання, а важливою умовою існування є державний суверенітет, оскільки відсутність останнього фактично унеможливує існування першого [9 с. 122]. Саме про суверенітет народу йдеться у статті 5 Конституції України, який означає участь народу в управлінні державою та виключне право народу на зміну конституційного ладу, і як впливає з тієї ж статті, ці права не можуть бути узурповані державою, її органами або посадовими особами [7].

У той же час державний суверенітет – це верховенство, єдність та недоторканність державної влади, її рівноправність та незалежність у відносинах з іншими державами. Наявність державного суверенітету є передумовою рівноправності у таких відносинах. Суверенітет держави означає її об'єктивну можливість мати відповідні суверенні права, наприклад, право виступати від імені свого народу, право оголошувати війну і мир, право приймати закони, право визначати зовнішню і внутрішню політику, право формувати державні органи, право визначати державну символіку, право встановлювати і збирати податки тощо [9, с. 121].

З цього випливає, що не дивлячись на визначальну роль народу у політичній структурі суспільства і закономірне визнання його як джерела влади, наявність у держави внутрішнього суверенітету обумовлює певну автономність її органів у здійсненні державного управління.

Зазвичай до вищих органів державної влади відносять найбільші за обсягом своїх повноважень та широтою компетенції органи з особливим статусом у кожній із гілок влади. Разом вищі органи держави формують єдину систему вищих органів державної влади і є частиною єдиного державного механізму, якому впрямому характерні ознаки, серед яких можемо виділити цілісність механізму, його структурованість та ієрархічність.

Згідно зі статтею 75 Конституції України, вбачається, що вищим органом у законодавчій гілці влади є Верховна Рада України, оскільки парламент є єдиним органом законодавчої влади в Україні [7].

Щодо уряду, то у частині першій статті 113 Конституції України міститься пряма вказівка на те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [7].

Президент України визначений статтею 102 Основного Закону як глава держави і той, хто виступає від її імені [7]. Окрім того, аналіз його повноважень, передбачених статтями 102 та 106 Конституції України дають нам змогу зрозуміти особливу роль президента у внутрішньо- та зовнішньополітичному житті держави, та віднести главу держави до переліку вищих органів державної влади.

Переходячи до судової гілки влади, то тут звертаємо увагу на частину першу статті 125 Конституції України, відповідно до якої судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом [7]. Законом, що визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні є Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Згідно з частиною першою статті 36 цього Закону Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [10], а отже є вищим органом у системі судової гілки влади.

Конституційний Суд України має конституційні повноваження, що різьчить виділяють його на тлі інших державних органів. Так, згідно з частиною першою статті 147 Основного Закону Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції, [7] що робить його єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Крім того, статтею 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначено, що КСУ є органом, який забезпечує верховенство Конституції України [11], а той факт, що він вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів та здійснює офіційне тлумачення Конституції України, дає нам змогу віднести його до переліку вищих органів державної влади.

Інкони в юридичній науці виділяють ще два вищі органи державної влади – Рахункову палату та Національний банк України.

Рахункова палата, згідно з частиною першою статті 98 Конституції, здійснює контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням [7]. Водночас в науці спостерігається тенденція визначення правового статусу Рахункової палати України як вищого органу незалежного зовнішнього контролю [12, с. 88]. Хоча, в Законі України «Про Рахункову палату» 2015 року статус Рахункової палати саме як вищого органу фінансового контролю (аудиту), чітко не визначений, що суперечить міжнародним стандартам, зокрема: в переліку повноважень щодо охоплення контрольними заходами з боку Рахункової палати усієї сфери публічних фінансів, відсутній аудит відповідальності, який поряд із фінансовим аудитом і аудитом ефективності, є однією з основних форм контролю (аудит відповідальності можна вважати лише згадуваним у визначенні поняття «фінансовий аудит» в ч. 3 ст. 4 Закону) [13, с. 65].

Важливо також згадати і Рішення Конституційного Суду України № 7-зп від 23 грудня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату), у пп. 1.2 п. 1 резолютивної частини якого Суд прямо вказує, що положення щодо визначення Рахункової палати як органу «вищого», «державного фінансово-економічного» контролю (частина перша статті 1, стаття 3 Закону) та «вищого... фінансово-економічного» контролю (стаття 36 Закону), визначаються неконституційними [14].

Що ж до Національного банку України, то він забезпечує стабільність національної грошової одиниці України, оскільки це є основною функцією центрального банку держави згідно з частиною другою статті 99 Конституції України [7]. Що характерно, Національний банк частиною першою статті 2 Закону України «Про Національний банк України» визначений не як вищий орган державної влади, а як особливий центральний орган державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України [15].

Обидва ці органи відіграють чималу роль у функціонуванні державного апарату, проте здебільшого вона є доволі нішевою, а враховуючи інші вищезгадані обставини, ми не можемо віднести їх до переліку вищих органів держави.

В сукупності Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд та Конституційний Суд України утворюють систему

вищих органів державної влади України та об'єднані рядом характерних ознак. Безумовно, вищі органи державної влади мають всі ознаки органу держави, проте виділяють і ті ознаки, що притаманні виключно вищим органам держави.

По-перше, вищі органи державної влади мають найбільший обсяг владних повноважень та здійснюють державне управління в межах всієї країни. Рішення, які приймаються цими органами, мають великий вплив на економіку та інші аспекти життя суспільства. Це також зумовлює специфічний характер та унікальність їхніх функцій, які не можуть бути виконані жодним іншим органом. Саме вищі органи держави найповніше уособлюють державну владу, яка розповсюджується на територію всієї держави.

По-друге, роль, місце і статус кожного з вищих органів державної влади визначені та закріплені в Основному Законі, що надає їм додаткового авторитету серед усіх органів держави. Зазвичай, Конституція чи інший законодавчий акт прямо називає відповідний орган вищим (Кабінет Міністрів України, Верховний Суд), або ж такий орган єдиний у своєму роді (Верховна Рада України, Президент України, Конституційний Суд України).

По-третє, вищі органи держави посідають особливе – найвище місце у системі органів держави. Особливостями цієї позиції є специфічний спосіб формування, оскільки не існує таких органів, які знаходились би вище у державній ієрархії і мали б повноваження щодо їх формування. А тому вищі органи державної влади формуються шляхом всенародного голосування (Верховна Рада України, Президент України), або ж іншими державними органами з урахуванням особливих законодавчих вимог до кандидатів на відповідні посади (Кабінет Міністрів України, Верховний Суд, Конституційний Суд України).

Вищі органи державної влади знаходяться на вершні механізму держави, а отже вони не тільки мають певний ступінь незалежності від народу, а і не підзвітні будь-яким іншим органам, що могли би стояти вище за них, через відсутність таких. Згаданий раніше принцип поділу влади однією зі своїх цілей має забезпечення рівноваги у системі стримувань і противаг, в першу чергу рівноваги у взаємодіях вищих органів держави. З цієї метою у вищих органах державної влади є передбачені Конституцією України повноваження контролю один над одним, що гарантують неможливість узурпації влади в руках одного органу та забезпечують ефективне управління державою.

Підсумовуючи, вищі органи державної влади – це органи, які найповніше уособлюють державну владу, займають найвище місце у системі органів держави, мають визначені Конституцією спосіб формування, повноваження та статус, самостійно і незалежно здійснюють управління державою в межах своєї компетенції та мають повноваження щодо контролю один над одним, чим забезпечують належне функціонування державного механізму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови: Близько 250 000 слів / укл. та гол. ред. Бусел В. Т. 2-ге вид. Ірпін: Перун, 2005. 1728 с. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0000989> (дата звернення: 13.02.2024).
2. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. Київ: Атіка, 2004. 512 с.
3. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. та інші.; за ред. Копейчикова В.В. Стер. вид. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
4. Гусарев С.Д., Олійник А.Ю., Слюсаренко О.Л. Теорія права і держави: навч. посіб. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.
5. Гринь О. Д. Орган державної влади як складова державного апарату. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 11, т. 1. С. 11–13. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=Nvmgu_jur_2014_11%281%29_5 (дата звернення: 13.02.2024).
6. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
7. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР// URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#n4173> (дата звернення: 13.02.2024).
8. Равлюк А. Г. Зміст поняття органу державної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 84. С. 54–62 URL: <http://www.apdp.in.ua/v84/10.pdf> (дата звернення: 13.02.2024).
9. Шапала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України: навч. посіб. Дніпропетровськ: ЛізуновПрес, 2012. 472 с.

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 13.02.2024).
11. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 13.02.2024).
12. Табенська Ю. В. Рахункова палата України як вищий орган незалежного зовнішнього контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Вип. 19 (3). С. 88–91. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nvuumevcg_2018_19\(3\)_20](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nvuumevcg_2018_19(3)_20) (дата звернення: 13.02.2024).
13. Шевчук О. Д. Рахункова палата України: наближення до вимог міжнародних стандартів. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2018. № 3. С. 61–75. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnr_2018_3_7 (дата звернення: 13.02.2024).
14. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 р. у справі № N 01/34-97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97#Text> (дата звернення: 13.02.2024).
15. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 13.02.2024).