

СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

SPECIAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF SUPREME BODIES OF STATE POWER (SUPREME PUBLIC AUTHORITIES)

Король А.В., магістр права, молодший науковий співробітник,
старший консультант відділу юридичного супроводження розгляду конституційних скарг
Конституційний Суд України

Стаття присвячена засадничим основам діяльності вищих органів державної влади та їх впливу на функціонування системи цих органів.

У сучасній демократичній державі, що організована у складну систему взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів, одну із ключових ролей разом із конституційним та законодавчим регулюванням діяльності органів державної влади відіграють принципи такої діяльності, які слугують їм відправними засадами та основою здійснення повноважень.

Наведені у науковій літературі переліки принципів діяльності органів державної влади не відображають комплексно усіх принципів вищих органів державної влади, а тому у статті виокремлено усі законодавчо закріплені спеціальні принципи діяльності вищих органів державної влади шляхом аналізу норм Конституції та законодавства України.

У статті окреслено коло спеціальних принципів діяльності вищих органів державної влади. Підкреслено особливий характер діяльності вищих органів державної влади, що визначає унікальний перелік спеціальних принципів діяльності кожного з цих органів.

Зроблено висновок про те, що перераховані у статті спеціальні принципи являють собою парадигмальні рамки діяльності вищих органів державної влади і слугують основою для подальшого нормативного регулювання такої діяльності. Водночас одне лише конституційне та законодавче закріплення цих принципів не є запорукою ефективного функціонування державного механізму, адже важливими умовами видаються і подальший розвиток нормативного регулювання відносин, яких стосується той чи інший принцип, а також їх практичне втілення. При належній реалізації спеціальні принципи діяльності вищих органів державної влади забезпечать ефективне функціонування зазначених органів як єдиної системи взаємопов'язаних елементів.

Ключові слова: органи державної влади, вищі органи державної влади, механізм держави, спеціальні принципи, діяльність державного апарату.

The article is devoted to the fundamental principles of activity of supreme public authorities and their impact on the functioning of the system of these authorities.

In a modern democratic state, which is organized into a complicated system of interconnected and interdependent elements, along with constitutional and legislative regulation of the activities of public authorities, principles of such activities play one of the key roles. They serve as their initial foundations and basis for the exercise of powers.

The lists of principles of activity of bodies of state power (public authorities) provided in the scientific literature do not comprehensively cover all the principles of supreme public authorities. Therefore, this article identifies all the legislatively enshrined special principles of activity of supreme bodies of state power (supreme public authorities) by means of analysing the provisions of the Constitution and legislation of Ukraine.

The article defines a list of special principles of activity of supreme bodies of state power (supreme public authorities). The author emphasises the special nature of the activities of supreme public authorities, which determines a unique list of special principles of each of these bodies.

The author concludes that the special principles listed in the article constitute the paradigmatic framework for the activities of supreme bodies of state power (supreme public authorities) and serve as the basis for further normative regulation of such activities. At the same time, the mere constitutional and legislative consolidation of these principles is not a guarantee of effective functioning of the state mechanism, since further development of the normative regulation of relations to which a particular principle relates, as well as their practical implementation, seem to be important conditions. If properly implemented, the special principles of activities of supreme bodies of state power (supreme public authorities) will ensure the effective functioning of these bodies as a single system of interconnected elements.

Key words: bodies of state power (public authorities), supreme bodies of state power (supreme public authorities), state mechanism, special principles, activity of the state apparatus.

Вищі органи державної влади наділені особливими повноваженнями, що прямо впливають із функцій та місця кожного такого органу в системі органів державної влади. Це зумовлює унікальність переліку спеціальних принципів діяльності кожного з вищих органів державної влади.

Так, Верховна Рада України займає ключове місце у сучасному владному трикутнику України, а тому для забезпечення незалежного та ефективного функціонування парламент наділений унікальними спеціальними принципами діяльності.

Перш за все слід звернути увагу на те, що будь-який парламент за своєю природою є колегіальним органом. Колегіальність Верховної Ради України закріплена положеннями частини другої статті 84 та статті 91 Конституції України, згідно з якими рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, а також Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України [1]. Тобто колегіальність парламенту полягає у його складі – 450 народних депутатів, та порядку його

роботи – рішення приймаються на пленарних засіданнях Верховної Ради шляхом голосування. Саме колегіальність парламенту є запорукою виваженого прийняття рішень та ефективної законодавчої діяльності.

Окремої уваги в контексті колегіальності Верховної Ради України заслуговує й інститут коаліції депутатських фракцій. Визначення у Конституції України повноважень коаліції депутатських фракцій щодо формування уряду замість такого формування простою більшістю голосів народних депутатів ставить на меті не тільки демократичний спосіб формування уряду, а й установлення політико-правового зв'язку існуючої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України. Зокрема, на існування такого зв'язку звертає увагу Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009.

Сам по собі механізм парламентських коаліцій є ознакою парламентської республіки, адже саме в таких державах, яскравим прикладом якої може слугувати Федеративна Республіка Німеччина, уряд є результатом угоди між політичними партіями, представленими у парламенті, про створення такої коаліції та формування уряду. Доповне-

ння Основного Закону України положеннями про коаліцію депутатських фракцій є ще одним кроком до посилення Верховної Ради України у владному трикутнику та укріплення парламентсько-президентської моделі.

Колегіальність парламенту породжує необхідність внутрішньої організації його діяльності. Зокрема, Верховна Рада України наділена парламентською автономією, яка є основною засадою функціонування парламенту.

Принцип парламентської автономії означає можливість Верховної Ради України самостійно влаштовувати свою внутрішню діяльність та врегульовувати внутрішньопарламентські процедури, що гарантує його незалежність відносно інших органів державної влади. Формою закріплення таких парламентських процедур є, як правило, Регламент [2, с. 271].

Пунктом 15 частини першої статті 85 Конституції України передбачено повноваження парламенту щодо прийняття Регламенту Верховної Ради України [1]. Водночас, Основним Законом України не передбачено порядку прийняття та внесення змін до основного внутрішнього організаційного акту парламенту. Можливість самостійного ухвалення Верховною Радою України свого регламенту виступає ключовим елементом парламентської автономії. І в конституційному регулюванні процедури ухвалення цього акту в Україні виникали суттєві проблеми в контексті поділу влади, що стосувалися впливу глави держави на процес прийняття регламенту.

Так, у підпункті 4.5 пункту 4 мотивувальної частини Рішення № 30-рп/2009 від 26 листопада 2009 року Конституційний Суд України, проаналізувавши положення частини п'ятої статті 83, пункту 15 частини першої статті 85 Конституції України в їх системному зв'язку із положеннями частини другої статті 6, частини другої статті 19, пункту 21 частини першої статті 92 Основного Закону України дійшов такого висновку: «Регламент, який, зокрема, унормовує організацію і порядок діяльності Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України за встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання ним чинності» [3].

Це породжує ситуацію, коли глава держави отримує можливість блокувати внесення змін до Регламенту та, спираючись на пропрезидентську фракцію у Верховній Раді України, впливати на зміст регламенту, а тому постає питання про повноту дії принципу парламентської автономії.

Повноважність парламенту визначається частиною другою статті 82 Конституції України за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу [1]. При цьому, як зазначає Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року, конституційна вимога частини другої статті 82 Основного Закону України є умовою повноважності Верховної Ради України протягом всього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для відкриття її першого засідання першої сесії [4].

Також Верховна Рада України є постійно діючим органом. Відповідно до частини першої статті 78 Конституції України та частини другої статті 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі [1; 5].

Стаття друга вказаного Закону передбачає, що повноваження народного депутата починаються після складення ним присяги на вірність Україні перед Верховною Радою України з моменту скріплення присяги особистим підписом під її текстом. Народний депутат не може брати участі у засіданнях Верховної Ради України та її органів, а також здійснювати інші депутатські повноваження до того часу, поки він не скріпить присягу особистим підписом під її текстом. Відмова скласти та підписати присягу

має наслідком втрату депутатського мандата. Повноваження народного депутата припиняються з моменту відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання [5].

Свою основну організаційно-правову форму діяльності український парламент успадкував від Верховної Ради УРСР. Так, згідно з частиною першою статті 83 Конституції, чергові сесії парламенту починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів [1]. Верховна Рада УРСР, згідно зі статтею 100 Конституції УРСР, також працювала сесійно, а сесії збиралася двічі на рік [6]. Проте, на відміну від організації та повноважень сучасного парламенту України, Верховна Рада УРСР визнавалася «найвищим органом державної влади» та обирала Президію Верховної Ради Української РСР, що наділялася дуже широкими повноваженнями, зокрема правом тлумачити закони Української РСР [6], що свідчило про відсутність в організації державного механізму дотримання принципу поділу влади.

Щодо Глави держави, то у своїй діяльності Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам відповідно до частини другої статті 106 Конституції України [1]. Таке положення закріплює особисте здійснення Президентом своїх повноважень, при цьому така самостійність повинна трактуватися як неможливість передачі повноважень іншим органам, що не створені у відповідності до пункту 28 статті 106 Конституції України, згідно з яким Глава держави створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [1].

В контексті особистого здійснення Президентом України своїх повноважень звертаємо увагу на одноособовість глави держави, з чого випливає особливість деяких його повноважень (зокрема передбачених пунктами 2, 3, 17, 18 частини першої статті 106 Конституції). Це породжує персональний характер відповідальності Президента за прийняті рішення.

У правовій літературі існують різні точки зору з приводу юридичної відповідальності глави держави, проте Основний Закон України у статті 111 чітко визначає, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину [1].

Кабінет Міністрів України здійснює свої повноваження на засадах колегіальності. Так, згідно з частиною третьою статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є колегіальним органом та приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях [7]. Колегіальність уряду обумовлена широкою компетенцією і, як наслідок, великою кількістю галузевих міністерств, що очолюються відповідними міністрами, які разом з прем'єр-міністром, першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами входять до складу Кабінету Міністрів України.

Оскільки Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [1], то діяльність Кабінету Міністрів України, згідно з частиною першою статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ґрунтується на принципі солідарної відповідальності [7], який передбачає відповідальність усіх членів уряду за його діяльність та відставку всього складу уряду у випадку серйозних проблем.

Слід зазначити, що діяльність найвищої інстанції загальної юрисдикції та єдиного органу конституційної юрисдикції врегульована не тільки Конституцією України,

а й відповідними законодавчими актами, що стосуються діяльності цих органів. Так, згідно з частиною першою статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд як найвищий суд у системі судоустрою України здійснює узагальнення судової практики, забезпечує її сталість та єдність, здійснює аналіз судової статистики, а також надає передбачені законом висновки [8].

Деякі спеціальні принципи діяльності Верховного Суду випливають із засад судочинства, закріплених статтею 129 Конституції України.

Такою конституційною засадою є обов'язковість судового рішення (п. 9 ч. 2 ст. 129) [1]. Це положення Основного Закону знайшло свій розвиток у статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою зокрема Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, та враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права. [8]. Із зазначеного вище випливає принцип обов'язковості та остаточності рішень Верховного Суду.

Ще одним принципом діяльності Верховного Суду є обґрунтованість його рішень та висновків. Такий принцип прямо не передбачений ні в Основному Законі, ні у Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Конституція України вимагає тільки обґрунтованості (вмотивованості) судових рішень, які стосуються права кожної людини на свободу та особисту недоторканність, а також гарантій недоторканності житла (ч. 2–4 ст. 29, ч. 2 ст. 30) [1]. Крім того, вмотивованість згадується і в багатьох приписах Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у вигляді вимог до судових рішень [8].

У відповідності до статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у складі Верховного Суду діють Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд, а також Велика Палата Верховного Суду. При цьому у кожному касаційному суді утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів, а самі судді відповідно до своєї спеціалізації входять до складу відповідного касаційного суду [8]. Таким чином ще одним спеціальним принципом діяльності Верховного Суду є принцип спеціалізації суддів та судових палат для розгляду різних категорій справ.

Відповідно до частини третьої статті 129 Конституції України законом можуть бути визначені також інші засади судочинства [1]. Так, діяльність Верховного Суду засновується також і на загальних принципах судової системи, що перелічені у статтях 6–16 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [8].

Діяльність Конституційного Суду України врегульована Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України».

Відповідно до статті 147 Основного Закону діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Першим спеціальним принципом діяльності Конституційного Суду України виступає принцип колегіальності, який розкрито у положеннях Закону України «Про Конституційний Суд України». Зокрема він полягає у здійсненні розгляду звернень до Суду у Колегії, до складу якої входить відповідний Суддя-доповідач (ст. 58), а також у колегіальному прийнятті рішень та наданні висновків КСУ шляхом поіменного голосування суддів Конституційного Суду, які розглядали справу (ч. 2 ст. 88) [9].

Принцип обґрунтованості рішень і висновків КСУ є ще одним спеціальним принципом діяльності Суду, зга-

даним у статті 147 Конституції України. З матеріальної точки зору обґрунтованість рішень КСУ – це їх правова, доктринальна та наукова аргументованість, яка досягається, зокрема, шляхом звернення Суду: 1) до правової доктрини; 2) до міжнародних правових актів; 3) до практики Європейського суду з прав людини; 4) до власних правових позицій, висловлених у попередніх рішеннях [10, с. 101].

Як і відповідні акти Верховного Суду, рішення та висновки національного органу конституційної юрисдикції є обов'язковими та остаточними, з чого випливає спеціальний принцип обов'язковості та остаточності рішень та висновків Конституційного Суду України, що передбачений статтею 151-2 Конституції України. За змістом цієї статті рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені [1].

Принцип рівноправності суддів Конституційного Суду України можна розглядати у двох вимірах.

По-перше, у юрисдикційній рівності суддів, яка проявляється у однаковому обсязі правосудних повноважень суддів, безвідносно до їх адміністративного статусу у Суді (Голови чи заступника Голови КСУ) та до органу, який їх призначив [10, с. 100].

По-друге, у процесуальній рівності суддів, яка зокрема знайшла свій вияв у положеннях статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України», якою передбачено право судді, який підписав рішення, висновок, ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження, на викладення окремої думки [9].

Законодавець у статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» згадує ще один принцип діяльності Конституційного Суду – принцип повного і всебічного розгляду справ [14]. Більш широко цей принцип розкривається у статті 69 згаданого Закону, яка наділяє Суд інструментами щодо забезпечення повноти розгляду справи. Так, згідно з частиною третьою цієї статті з питань, винесених на розгляд Суду, до Сенату або Великої палати можуть подаватися письмові обґрунтовані юридичні висновки (*amicus curiae*). Суд на власний розсуд вирішує питання про долучення таких висновків до справи та їх розгляд [9].

Підсумовуючи, основними здобутками введення спеціальних принципів діяльності вищих органів державної влади є урівноваження позицій цих органів у державному механізмі шляхом поділу влади та досягнення більшого рівня їх ефективності.

Так, спеціальними принципами діяльності Верховної Ради України є принципи парламентської автономії, повноважності, постійної дії та колегіальності. Спеціальними принципами діяльності Президента України є принципи особистого здійснення повноважень та персональної відповідальності за прийняті рішення, а для Кабінету Міністрів України спеціальними принципами діяльності виступають принципи колегіальності та відповідальності перед парламентом та президентом. Верховний Суд у своїй діяльності керується загальними засадами судочинства, а також спеціальними принципами обов'язковості та остаточності рішень, обґрунтованості рішень та висновків, спеціалізації суддів та судових палат для розгляду різних категорій справ. Спеціальними принципами діяльності Конституційного Суду України є принципи колегіальності, обґрунтованості рішень і висновків, обов'язковості та остаточності рішень та висновків, рівноправності суддів, повного і всебічного розгляду справ.

Перераховані вище спеціальні принципи являють собою парадигмальні рамки діяльності вищих органів державної влади і слугують основою для подальшого нормативного регулювання такої діяльності. Водночас одне лише конституційне та законодавче закріплення цих принципів не є запорукою ефективного функціону-

вання державного механізму, адже важливими умовами видаються і подальший розвиток нормативного регулювання відносин, яких стосується той чи інший принцип, а також їх практичне втілення. При належній реалізації

спеціальні принципи діяльності вищих органів державної влади забезпечать ефективне функціонування зазначених органів як єдиної системи взаємопов'язаних елементів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР// станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#n4173> (дата звернення: 28.02.2025).
2. Колісник В. П., Барабаш Ю. Г. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / ред.: В. П. Колісник, Ю. Г. Барабаш. Харків : Право, 2008. 416 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI_2009_2/KONST_PR_2008.pdf (дата звернення: 28.02.2025).
3. Рішення Конституційного Суду України від 26.11.2009 р. у справі № 1-30/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v030p710-09#Text> (дата звернення: 28.02.2025).
4. Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. у справі № 1-6/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text> (дата звернення: 28.02.2025).
5. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII : станом на 7 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 28.02.2025).
6. Конституція (Основний Закон) України : від 20.04.1978 р. № 888-IX : станом на 20 квітня 1978 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text> (дата звернення: 28.02.2025).
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII : станом на 8 берез. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 28.02.2025).
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII : станом на 8 лют. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 28.02.2025).
9. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII : станом на 20 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 28.02.2025).
10. Кампо В. М. Основні принципи діяльності Конституційного Суду України: структурний вимір. Альманах права. 2012. № 3. С. 98–102. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/63780> (дата звернення: 28.02.2025).