

## **Тема 4. Органи державної влади України. Порядок їх формування та повноваження.**

Важливим і невід'ємним елементом структури державного апарату є орган держави. Саме від рівня розвитку державних органів, їх взаємодії, чіткості повноважень залежить рівень розвитку і ефективність державного апарату.

Орган держави — це структурний елемент апарату держави, створений державою чи обраний безпосередньо народом колектив державних службовців (або один державний службовець), які наділені державновладними повноваженнями та необхідними матеріальнотехнічними засобами для виконання завдань і функцій держави. Органи держави мають певні ознаки, які відрізняють їх від державних підприємств, установ, а також від недержавних структур. Основними серед них є: є структурним елементом апарату держави; мають певну економічну і організаційну відокремленість і самостійність; створюється державою чи обирається безпосередньо народом; наділені нормативно закріпленими державновладними повноваженнями; характеризуються відповідною організаційною структурою; мають територіальні межі діяльності; здійснюють свої функції від імені держави; використовують символи держави у офіційному порядку; мають відповідну компетенцію, приймають юридично обов'язкові нормативні та індивідуальні акти; характеризуються певними особливостями підпорядкування у процесі взаємодії з іншими державними органами і установами; спираються у процесі реалізації повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави; забезпечують державновладні повноваження шляхом застосування засобів виховання, переконання, заохочення, а в певних випадках — заходів примусу; характеризуються особливим порядком утворення, видами діяльності, характером та обсягом повноважень, формами і методами виконання функцій.

До кожного державного органу входять особи, які здійснюють керівництво, у відповідності до покладених на них обов'язків і надання їм повноважень, а також спеціалісти та інші особи, які забезпечують технічні умови здійснення керівних управлінських функцій. Державні органи можуть бути класифіковані за різними критеріями. Залежно від способу утворення, часом функціонування тощо, розрізняють такі види органів держави:

1) за місцем у системі державного апарату: первинні, що формуються безпосередньо народом як джерелом влади і мають представницький

характер; вторинні, що формуються первинними органами, походять від них і підзвітні їм;

2) за способом утворення: виборні, які обираються населенням чи представницькими органами; призначувані, що призначаються главою держави чи вище-стоящими органами; успадковані, які передаються монархом у спадщину;

3) за часом функціонування: постійні, які створюються без обмеження строку дії для виконання основних завдань держави; тимчасові, які створюються для вирішення невідкладних завдань, викликаних надзвичайними обставинами;

4) за способом прийняття рішень: одноособові, в яких рішення приймаються керівником особисто, який несе за нього персональну відповідальність; колегіальні, в яких рішення приймаються після обговорення шляхом голосування (простою чи кваліфікованою більшістю голосів);

5) за територіальними межами діяльності: центральні, рішення яких поширюються на всю територію та населення держави; федеральні (характерно для федеративної держави), рішення яких поширюються на її суб'єктів; місцеві, рішення яких поширюються на певну адміністративнотериторіальну одиницю;

6) за змістом, напрямом діяльності: законодавчі органи, які мають представницький характер та правотворчі функції; виконавчі органи, які здійснюють виконавчорозпорядчі функції; судові органи, які мають незалежний характер, підкоряються лише закону і здійснюють функції правосуддя; контрольнонаглядові органи, які здійснюють контрольнонаглядові функції;

До системи державних органів України належать:

1) орган законодавчої влади — Верховна Рада України;

2) глава держави — Президент України;

3) органи виконавчої влади, що поділяються на: вищі (Кабінет Міністрів України); центральні (міністерства, державні комітети, центральні — органи виконавчої влади зі спеціальним статусом); місцеві (обласні, районні, міст Києва і Севастополя державні адміністрації, голови місцевих державних адміністрацій, відділи і управління обласних і районних державних адміністрацій, адміністрація державних підприємств, установ);

- 4) органи судової влади — Конституційний Суд України та су-ди загальної юрисдикції;
- 5) органи місцевого самоврядування, до яких входять: сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні й обласні ради; органи самоорганізації населення;
- 6) контрольнонаглядові органи, до яких належать: Генеральна прокуратура та її органи на місцях; податкові адміністрації, санітарні, контрольноревізійні та інші державні інспекції.

Як зазначалось вище, один із найважливіших принципів організації і діяльності державного апарату є принципи розподілу влади. Відповідно до нього передбачається, що для чіткого функціонування держави в ній мають існувати, незалежно одна від одної, законодавча, виконавча та судова влада. У теперішній час за вказаним принципом побудовані конституції багатьох держав.

Законодавча влада — це одна з гілок державної влади, яка наділена повноваженнями щодо прийняття, зміни чи скасування законів. Органами законодавчої влади є парламенти, які у різних країнах називаються порізно: в США — Конгрес, в Англії — Парламент, в Росії — Федеральні Збори тощо. Парламент може бути однопалатним (Італія, Швеція) або двопалатним (у федеративних державах — Росія, США, Німеччина, а також у деяких унітарних державах — Франція, Польща).

Згідно з Конституцією України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Верховна Ра-да — парламент однопалатний, що обумовлено унітарним характером України. Верховна Рада України формується шляхом виборів народ-них депутатів, які здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть перебувати на державній службі або мати інший представницький мандат.

Основними функціями Верховної Ради України є:

- 1) представницька, тобто народ передає владу своїм представни-кам і уповноважує їх здійснювати державну владу, представляти весь український народ і виступати від його імені;
- 2) законодавча, тобто наявність законодавчих повноважень щодо внесення змін до Конституції України, прийняття законів, вне-сення до них змін, скасування або призупинення їх чинності, а також тлумачення їх положень;

3) установча, тобто участь парламенту у формуванні органів виконавчої та судової влади, формуванні власних парламентських структур, призначення або обрання на посади, звільнення з посад інших органів державної влади;

4) контрольна, тобто здійснення законодавчим органом контролю за діяльністю підзвітних йому державних органів — уряду, міністерств, відомств, прокуратури тощо, а також контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист.

Кожна функція має свій особливий порядок, спеціальну процедуру здійснення. Конституція України закріплює за Верховною Радою широке коло повноважень у різних сферах управління.

Найважливішими повноваженнями Верховної Ради України є:

- 1) у законодавчій сфері. Внесення змін до Конституції України, прийняття законів, затвердження Державного бюджету України;
- 2) у зовнішньополітичній сфері. Оголошення за поданням Президента України стану війни та укладання миру, ратифікація і денонсація міжнародних договорів;
- 3) у формуванні органів виконавчої влади. Призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України й інших вищих посадових осіб;
- 4) у формуванні органів судової влади. Призначення третини складу Конституційного Суду України, обрання суддів загальної юрисдикції;
- 5) у здійсненні парламентського контролю. Контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, посадових осіб виконавчої влади, перевірка виконання законів, бюджетнофінансовий контроль, парламентські розслідування тощо.
- 6) усунення Президента України з посади в порядку особливої процедури (імпідменту).

Верховна Рада України відповідно до Конституції України здійснює і інші повноваження. Законодавча влада, внаслідок свого представницького мандату, є найбільш політизованим інститутом влади на відміну від інших гілок влади — виконавчої і судової, відносно яких існує пряма конституційна заборона створення осередків політичних партій і здійснення політичної активності. Тому в органах законодавчої влади — парламентах, передбачається створення фракцій політичних партій, парламентської більшості та меншості тощо.

Виконавча влада — це одна з гілок державної влади, єдина система виконавчорозпорядчих органів, які здійснюють безпосереднє управління державними справами. Виконавча влада здійснюється урядом, який у різних країнах називається по-різному: у США — Адміністрація Президента, в Італії — Рада Міністрів, у Росії — Уряд, у Швейцарії — Федеративна рада, в Японії — Кабінет. Очолює уряд його глава (у Франції — Прем'єрміністр, у Німеччині — канцлер, у Норвегії — Державний міністр). У президентських республіках (США), де ця посада відсутня, главою уряду є безпосередньо президент. Разом із главою уряду до його складу входять віцепрем'єр, міністри, які очолюють окремі міністерства.

Згідно з Конституцією України суб'єктами виконавчої влади в Україні є:

- 1) органи загальної компетенції — вищі органи у системі органів виконавчої влади;
- 2) органи спеціальної компетенції — центральні органи виконавчої влади;
- 3) місцеві органи виконавчої влади.

У своїй сукупності ці суб'єкти утворюють єдину систему органів виконавчої влади. Очолює систему органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України — вищий колегіальний орган виконавчої влади, який відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. У своїй діяльності Кабінет Міністрів керується Конституцією, законами та актами Президента України. Кабінет Міністрів України, у межах своєї компетенції, видає постанови та розпорядження, які підписує Прем'єрміністр і які є обов'язковими до виконання.

Друге, після Кабінету Міністрів, місце у виконавчій вертикалі влади посідають центральні органи виконавчої влади, до яких входять:

- 1) міністерства;
- 2) державні комітети (державні служби);
- 3) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет, Фонд держмайна, Управління держаної охорони, СБУ тощо).

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, які утворюються, реорганізуються і ліквідуються у порядку, встановленому законодавством, а також утворювати дорадчі та консультативні органи, склад

і положення про яких затверджує Кабінет Міністрів України. Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві і Севастополі. Вони наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, які діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У своїй діяльності місцеві державні адміністрації керуються Конституцією, законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади вищого рівня. Місце виконавчої влади у системі державної влади визначається, перш за все, метою її діяльності — забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Мета, у свою чергу, вимагає чіткого визначення суті виконавчих та розпорядчих функцій, які притаманні лише виконавчій владі і не збігаються з функціями інших гілок влади. Основною функцією виконавчої влади є виконання законів та інших нормативно-правових актів законодавчої влади і Президента України. Важливим напрямком діяльності виконавчих органів є здійснення розпорядчих функцій, тобто органи виконавчої влади для виконання актів законодавчої влади, указів та розпоряджень Президента України від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження. Виконавча влада має універсальний характер, її органи безперервно діють на всій території держави, спираючись при цьому на людські, матеріальні та фінансові ресурси.

Судова влада — це одна з гілок державної влади, яка діє самостійно, незалежно від законодавчої і виконавчої влади, і реалізується шляхом здійснення правосуддя. Отже, основною функцією судової влади є здійснення правосуддя.

Правосуддя — це особливий вид державної діяльності, яку проводить суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях адміністративних, кримінальних, цивільних та господарських справ. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Правосуддя, на відміну від діяльності органів виконавчої влади, здійснюється одноособово суддею або судовою колегією у строго визначеній законом процесуальній формі. Правосуддя — це виключно судова діяльність.

Згідно з Конституцією України, суди є самостійною гілкою влади і діють незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Судова діяльність поширюється на всі

правовідносини, що виникають у державі. Свої функції суди здійснюють керуючись лише законом. Будьяке втручання в їх діяльність є недопустимим і має наслідком передбачену законом відповідальність.

В Україні правосуддя базується на відповідних принципах, до яких необхідно віднести:

здійснення правосуддя виключно судами;

незалежність судів і підкорення їх лише закону;

державна мова судочинства;

законність;

рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

забезпечення доведеності вини;

змагальність сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;

забезпечення обвинуваченому права на захист;

гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду;

обов'язковість рішень суду.

Відповідно до Конституції та Закону України "Про судоустрій України" судову систему України складають:

1) Конституційний Суд України;

2) суди загальної юрисдикції.

Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації, її складають:

1) місцеві суди;

2) апеляційні суди, Апеляційний суд України;

3) вищі спеціалізовані суди (Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України);

#### 4) Верховний Суд України.

Окрім правосуддя судова влада у правовій державі здійснює функцію захисту прав і свобод людини і громадянина шляхом їх гара-нтування та поновлення, а також функцію стримування двох інших гілок влади шляхом здійснення конституційного нагляду і судового контролю за ними.

#### 4. Співвідношення органів держави та органів місцевого самоврядування

Державний механізм діє та розвивається не ізольовано від інститутів громадянського суспільства. У системі соціального управління, поряд з органами державної влади, які на основі централізації вирішують питання загальнодержавного значення, на рівні адміністратив-нотериторіальних одиниць функціонує система самоврядування на засадах відносної автономії органів місцевого самоврядування. Взаємодія механізму держави з органами місцевого самоврядування сприяє розширенню демократичної основи державної влади та реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами передусім через їх діяльність в органах самоврядування.

Самоврядування є однією із форм організації людського співіснування, що базується на принципах свободи, рівності і безпосередньої участі в управлінні. При самоврядуванні об'єкт і суб'єкт управління збігаються, що надає можливість населенню управляти власними справами, спільно приймати рішення і спільно діяти з метою їх реалізації.

Серед різних рівнів самоврядування найпоширенішими є місцеві.

Міське самоврядування — це одна із форм народовладдя в Україні, сутність якої виявляється у самостійному вирішенні населенням питань місцевого значення у межах Конституції і законів України. Міське самоврядування має специфічну правову форму в кожній державі і залежить від її устрою, історичних, національних та інших особливостей. Конституція України визнає і гарантує міське самоврядування як інститут соціального управління та громадянського суспільства. Вона закріплює можливість представництва місцевих інтересів у органах самоврядування, встановлює власну матеріальну, фінансову та організаційноправову базу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування — це виборні або сформовані іншим способом органи населення певної території, діяльність яких спрямована на вирішення питань місцевого значення у межах встановленої компетенції. До органів місцевого самоврядування Конституція України відносить: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи;



районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Органи держави і органи місцевого самоврядування мають спільні риси, а саме:

- 1) вони передбачені Конституцією України;
- 2) формуються у встановленому законом порядку шляхом обрання чи призначення;
- 3) здійснюють спільні функції по управлінню суспільством шляхом встановлення і гарантування діяльності суб'єктів;
- 4) функціонують на основі принципу розподілу повноважень та певним чином взаємодіють у процесі здійснення своїх повноважень;
- 5) відповідно до наданих повноважень приймають рішення нормативного характеру, які певним чином забезпечуються і гарантуються;
- 6) мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми і методи здійснення повноважень.

Проте, між органами держави і органами місцевого самоврядування є й певні відмінності, а саме:

- 1) органи держави формуються шляхом виборів, призначаються чи затверджуються, а органи місцевого самоврядування — обираються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) дія нормативно-правових актів органів держави поширюється на всю територію держави, а дія нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування тільки на відповідну територію;
- 3) органи держави діють на основі конституційно закріпленого принципу розподілу влади, а органи місцевого самоврядування можуть, за взаємною згодою, перерозподіляти між собою окремі повноваження на підставі договору;
- 4) в органах держави рішення приймаються колегіально чи одностаново керівником, а в органах місцевого самоврядування — виключно шляхом голосування;
- 5) органи держави здійснюють повноваження безпосередньо, а органи місцевого самоврядування як безпосередньо, так і через обрані органи;

6) органи держави діють від імені держави, а органи місцевого самоврядування є представниками інтересів територіальних громад;

7) органи держави складаються з колективів службовців, а органи місцевого самоврядування — з представників територіальної громади, діяльність яких не має професійного характеру;

8) фінансову базу органів держави становить державний бюджет, а органів місцевого самоврядування — місцевий бюджет та позабюджетні надходження;

9) органи держави можуть делегувати окремі виконавчі повноваження органам місцевого самоврядування, а останні не можуть делегувати свої повноваження державним органам.

Таким чином, органи держави та органи місцевого самоврядування діють паралельно на основі взаємодії та взаємного доповнення і тим самим забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування громадянського суспільства.