Лекція 2

Тема: [Поняття й елементи організації та діяльності органів державної](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1)

[влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1)

[самоврядування в Україні](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1)

План

1. Загальна характеристика елементів [організації та діяльності органів державної](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1) [влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1) [самоврядування в Україні](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1)

2. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні

3. Правова основа органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні

**1. Загальна характеристика елементів** [**організації та діяльності органів державної**](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1)[**влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого**](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1)[**самоврядування в Україні**](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Derg_bud_2005.htm#%D0%932_1)

Предметом науки держав­ного будівництва і місцевого самоврядування є суспільні відносини, що складаються в процесі організації та функціонування органів публічної влади. Однак термін «організація» може використовуватися для озна­чення різних явищ і процесів. По-перше, під організацією розуміють певний об'єкт, систему зі складною внутрішньою структурою, елемен­ти якої перебувають у стані динамічної цілісності. По-друге — це якісний стан упорядкованості тієї чи іншої сукупності предметів та явищ, внутрішня форма, структура системи. По-третє — це діяльність органу, людини щодо створення стану раціональної впорядкованості цілісної системи, досягнення більш злагодженої взаємодії між її елемен­тами, тобто організаційна робота. При визначенні предмета державно­го будівництва і місцевого самоврядування термін «організація» охоп­лює всі названі аспекти. З урахуванням предметної специфіки даної науки організацію дер­жавних і муніципальних органів теж слід розглядати в зазначених аспек­тах. Насамперед її розглядають як системно-структурну організацію публічної влади в країні, через яку народ реалізує владу, що йому нале­жить. Система державних і муніципальних інститутів перебуває у стані організованості її складові пов'язані субординаційними та коорди­наційними зв'язками, функціонують за єдиними правилами, узгодже­но, спрямовують свої зусилля на досягнення спільних цілей і завдань.

|  |
| --- |
|  |

Якщо розглядати організацію як активну діяльність, що має на меті побудову системно-структурної організації публічної влади, то в тако­му контексті під організацією органів публічної влади слід розуміти про­цес, спрямований на визначення їх сфери діяльності і територіальної специфіки, впорядкування структурних елементів, реалізацію завдань і функцій, забезпечення взаємодії між підрозділами, ефективне викори­стання ресурсів, які є в їхньому розпорядженні, з метою налагодження нормального функціонування органу Виконання цих дій приводить до переведення певної моделі організації публічної влади зі статичного в ди­намічний стан, втілення у практику ідей, які були сформульовані у про­цесі побудови теоретичної конструкції такої організації. Органи публічної влади перебувають у постійній динаміці, показу­ють себе через свою діяльність у відносинах з іншими інститутами. Вона являє собою різновид соціальної діяльності, що здійснюється компе­тентними владними інституціями і націлена на виконання державних і суспільних завдань і функцій, що характеризується предметністю, впо­рядкованістю, планомірністю, професіональністю, державно-владним характером. Організація і діяльність органів публічної влади являють собою неподільну єдність, утворюючи дві сторони суспільного буття цих органів. Тому повне і всебічне уявлення про статику й динаміку органів держав­ної влади і місцевого самоврядування можна скласти тільки при ком­плексному підході. В науці державного будівництва і місцевого самовря­дування комплексне уявлення про організацію й практичну діяльність владних інституцій формується шляхом використання системи юридич­них показників — елементів організації й діяльності органів публічної влади. На наш погляд, доцільно вирізняти сім таких елементів: 1) принципи; 2) функції; 3) компетенція; 4) внутрішньоорганізаційна будова; 5) осно­ви; 6) форми; 7) методи. Їхня роль у характеристиці суспільного буття органів публічної вла­ди є неоднаковою. Зокрема, структура (внутрішньоорганізаційна будо­ва) стосується тільки організації органів; функції, компетенція, форми і методи характеризують виключно їхню діяльність, а принципи і основи можуть використовуватися для визначення як організації, так і діяль­ності цих органів.

Діяльність органів публічної влади має функціональну і процесуальну сторони. Відповідно до цього можна виокремити й елементи, що характеризують функціонування і процедуру здійснення діяльності. З точки зору функціональної характеристики, до елементів діяльності органів публічної влади належать функції й компетенція. Функції виступають як основні напрямки діяльності, а компетенція — як характеристика того, що саме владна інституція може і повинна виконати в певній сфері життєдіяльності з метою успішної реалізації функцій. Способи функціонування і зовнішнього вираження діяльності (її форми й методи) характеризують процесуальні аспекти роботи органів публічної влади. Для встановлення рівня ефективності діяльності важливо аналізу­вати її результат. Стосовно органів публічної влади такими результата­ми, зокрема, є правові акти, в яких виявляються й закріплюються юри­дичні дії, винесені рішення. Тому детальний аналіз того, як впливають правові акти органів публічної влади на суспільне життя, наскільки вони забезпечують упорядкування суспільних відносин, дає змогу досліджу­вати проблему ефективності владної діяльності. При характеристиці організації роботи певних органів публічної влади суттєве значення мають також такі компоненти їх правового ста­тусу, як порядок формування, характер взаємодії з іншими органами, а також гарантії діяльності. Ці юридичні характеристики хоч і не стосу­ються безпосередньо організаційних аспектів, але суттєво впливають на результативність їх роботи.

**2. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні**

Об'єктом відносин, які складаються у процесі формування, функ­ціонування й реформування публічної влади, є системно-структурна орга­нізація органів державної влади і місцевого самоврядування, яка являє собою складне системне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою державності, рівнем демократизації суспільства, розвитком економіки та іншими факторами і утворюється із сукупності окремих елементів — підсистем, органів, їх струк­турних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної сис­теми за для виконання завдань, що стоять перед ними. З точки зору загаль­ної теорії держави і права така система називається державним апаратом і системою місцевого самоврядування, а з позицій теорії організації — сис­темно-структурною організацією публічної влади. їй притаманні такі риси, як цілісність, раціональна єдність і внутрішня узгодженість елементів, ко­ординація та інтеграція всіх підрозділів, правова визначеність функціональ­ного призначення окремих компонентів. Характеристика внутрішньої форми організації публічної влади може бути здійснена шляхом аналізу її окремих елементів. В Україні як елементи системно-структурної організації публічної влади можуть роз­глядатися підсистема публічної влади, орган державної влади України, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самовряду­вання, структурні підрозділи цих органів, їх ланки та окремі службовці, що виконують відповідні управлінські функції. Нині більшість державознавців твердять про існування двох підси­стем публічної влади — державної та муніципальної. Така позиція ви­глядає цілком обґрунтованою з огляду на те, що Конституція України в ч. 2 ст. 5 носієм суверенітету і єдиним джерелом влади назвала народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту цієї норми, спо­собом, формою здійснення народовладдя є й органи місцевого самовря­дування. Це підтверджено Конституційним Судом України, який прого­лошує, що «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002). Влада народу, що ним здійснюється, має водночас ряд особливостей. Якщо владна діяль­ність усіх державних органів більшою чи меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої територіальної громади, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому вла­да народу при її здійсненні органами місцевого самоврядування має складовий характер. Всенародна влада виступає тут як сумарна влада, яка складається із суми місцевих влад і здійснюється територіальними громадами. Кожна громада здійснює владу безпосередньо і через обрані її членами представницькі органи — місцеві ради.

Органи влади Автономної Республіки Крим за Конституцією та чинним законодавством України не віднесені ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування, що породжує численні дискусії з приводу визначення їхньої юридичної природи. За відсутності чіткого юридичного регулювання доцільно виокремити органи влади Автономної Республіки Крим в самостійну групу. Для органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування притаманна низка спільних ознак: 1) утворюються і діють на основі, в межах повноважень і спосо­бами, що передбачені Конституцією та законами; 2) здійснюють управ­ління суспільними справами; 3) наділені владними повноваженнями; 4) працюють за рахунок відповідного бюджету; 5) приймають свої рішення переважно у вигляді правових актів; 6) об'єднують підвладні структури за територіальною ознакою; рішення, прийняті ними в межах своєї компетенції, є загальнообов'язковими на відповідній території. Ці спільні риси дають змогу об'єднати всі названі органи єдиним терміном «органи публічної влади». Нині такий термін є загальновиз­наним і загальновживаним у юридичній літературі.

Системно-структурна організація публічної влади в Україні висту­пає у вигляді окремих підсистем, які, незважаючи на відмінність, мають певні спільні риси: а) до їх складу входять органи публічної влади, що мають власну компетенцію, діють на певній території за допомогою певних форм і методів діяльності; б) між органами, що входять до відповідної підсистеми, існують тісні взаємозв'язки субординаційного чи координаційного характеру; в) вони беруть участь у виконанні зав­дань, що в цілому стоять перед державою, у реалізації державної політики. Кожна з підсистем вирізняється правовою, територіальною та матеріально-фінансовою основами своєї організації та діяльності, функціями й компетенцією, порядком формування, порядком прохо­дження служби у відповідних органах, характером зв'язків з населенням та низкою інших юридичних ознак. Основним, базовим елементом системно-структурної організації публічної влади, кожної з її підсистем є орган публічної влади, який з погляду сучасної державознавчої науки й теорії організації можна роз­глядати в кількох аспектах: у функціональному — як одиничну структу­ру влади, що виконує певні державні функції; у соціологічному — як різновид соціального інституту, колектив людей, виокремлений суспіль­ством в порядку розподілу праці для виконання покладених на нього державних завдань у відповідній сфері діяльності; у юридичному — як самостійну владну інституцію, наділену необхідною компетенцією, що здійснює керівництво певною сферою суспільних відносин, використо­вуючи певні форми і методи діяльності; у організаційному — як частину організації, самостійний структурно відмежований підрозділ владного апарату, що має свою організаційну будову у вигляді взаємопов'язаних і підпорядкованих елементів.

Системно-структурна організація публічної влади в Україні може розглядатися як сукупність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, які утворюють певні рівні механізму влади. Перший рівень цієї організації становлять органи державної влади, сукупність яких називається системою органів державної влади, або державним апаратом. До нього належать:

1. Президент України як одноосібний орган державної влади — глава Української держави.

2. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади.

3. Державні органи виконавчої влади:

а) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів державної виконавчої влади;

б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом — центральні органи виконавчої влади;

в) місцеві державні адміністрації — місцеві органи державної виконавчої влади в областях, районах, містах Києві й Севастополі та районах цих міст.

4. Система органів судової влади: а) Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції; б) суди загальної юрисдикції: загальні та спеціалізовані суди.

Другий рівень системно-структурної організації публічної влади становить система органів влади Автономної Республіки Крим, до якої належать:

1) Верховна Рада Автономної Республіки Крим як єдиний представницький орган автономії;

2) органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим:

а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим — вищий виконавчий орган автономії,

б) центральні виконавчі органи автономії — міністерства, республіканські комітети, інші центральні органи, центральні органи зі спеціальним статусом.

Система органів місцевого самоврядування утворює третій рівень системно-структурної організації публічної влади в Україні. Його складовими виступають, насамперед, представницькі органи місцевого самоврядування, до яких належать:

1) сільські, селищні, міські ради — органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами;

2) районні й обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів;

3) районні в містах ради — представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради;

4) органи самоорганізації населення - будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети. Елементом системи органів місцевого самоврядування є також виконавчі органи місцевого самоврядування — виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

**3. Правова основа органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування в Україні**

Правова основа являє собою сукупність правових норм, що регулю­ють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функ­ціонування органів публічної влади, закріплюють елементи їх орга­нізації і діяльності. Норми, що становлять правову основу організації та діяльності органів публічної влади, наповнені єдиним юридичним змістом, але можуть бути диференційовані й за іншими ознаками.

‘У зв'язку з комплексністю й багатоаспектністю відносин, що вини­кають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, норми, спрямовані на їх врегулювання, є різноманітними і за галузевою належністю можуть бути віднесені до конституційних, адміністратив­них, фінансових, цивільних, трудових, муніципальних тощо. За роллю в механізмі реалізації функцій та повноважень органів публічної влади ці норми поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми закріплюють призначення і міру можливої й необхідної поведінки ор­ганів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових і службо­вих осіб у владних правовідносинах. Процесуальні норми визначають юридичну процедуру, порядок і умови реалізації передбачених ма­теріальними нормами функцій і повноважень, надаючи цій процедурі правової і частково організаційної форми.

Під правовою основою організації й діяльності органів публічної влади розуміють систему нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх структурних підрозділів. Для цих актів характерним є те, що правові норми, які в них містяться, є переважно імперативними [1]. У зв’язку з комплексністю й багатоаспектністю відносин, що виникають у процесі організації й функціонування органів публічного управління, норми, спрямовані на їх врегулювання, наповнені єдиним юридичним змістом, але можуть бути диференційовані за різними ознаками. Наприклад, за галузевою належністю – можуть бути віднесені до конституційних, адміністративних, фінансових, цивільних, трудових, муніципальних тощо; за роллю в механізмі реалізації функцій та повноважень органів публічної влади – поділені на матеріальні та процесуальні. Правові норми, закріплені в нормативноправових актах публічного управління, регламентують фактично всі елементи організації роботи органів публічної влади – від визначення загальних принципів до форм і методів їх владної діяльності. Вони закріплені у нормативних актах різної юридичної сили – від Конституції та законів України до підзаконних актів. Правова основа діяльності органів публічної влади не обмежується нормами актів національного законодавства, а включає в себе й міжнародноправові норми, кількість яких дедалі збільшується разом із посиленням інтегрованості України у світове співтовариство.

У системі нормативно-правових актів, що визначають організацію роботи органів публічної влади, можна виділити декілька рівнів залежно від їх юридичної сили, змісту, дії у просторі та за колом осіб: 1. Конституція (Основний Закон) України – нормативний акт вищої юридичної сили, політико-правовий за своєю природою, що визначає найбільш важливі аспекти державного і суспільного ладу, у тому числі закріплює систему органів державної влади і місцевого самоврядування, форми народовладдя, принципи організації та діяльності органів публічної влади, функції та компетенцію вищих органів державної влади. 2. Закони України, що визначають організацію роботи органів публічної влади:

а) виборче законодавство, зокрема, закони «Про Центральну виборчу комісію», «Про вибори народних депутатів України», тощо;

б) законодавство, що визначає загальний правовий статус органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб, зокрема, закони «Про статус народного депутата України», «Про державну службу», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Конституційний Суд України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про Раду національної безпеки і оборони України»;

в) законодавство, що визначає окремі аспекти організації роботи органів публічної влади, зокрема, Регламент Верховної Ради України, закони «Про тимчасове виконання обов’язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну охорону органів державної влади і посадових осіб», та ін.

Підзаконні нормативні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів:

а) укази Президента України;

б) постанови Кабінету Міністрів України;

в) акти центральних органів виконавчої влади, що регламентують організаційні питання внутрішньовідомчого та міжвідомчого характеру, наприклад, наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг і організації особистого прийому громадян в органах внутрішніх справ, внутрішніх військах, вищих закладах освіти, установах, організаціях і на підприємствах системи МВС України»;

г) акти місцевих органів публічної влади, наприклад, регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій та ін.

Певною особливістю вітчизняного законодавства у сфері державного будівництва є наявність типових нормативних актів, тобто правових документів, які регламентують організаційні питання діяльності однорідних органів публічної влади та їх посадових осіб. Прикладами таких актів можуть слугувати прийняті в останні роки Типовий регламент місцевої державної адміністрації, типові положення про окремі структурні підрозділи центральних і місцевих органів виконавчої влади (наприклад, Типове положення про управління юстиції, Типове положення про службу охорони праці та ін.). Прийняття таких актів спрямоване на забезпечення однакового вирішення найбільш складних організаційних питань, досягнення злагодженості в діях однорідних ланок публічної влади, недопущення волюнтаризму та суб’єктивізму в діях посадових осіб. Близьким до типових є Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади, в якому зібрано норми, що регламентують спільні організаційноправові аспекти діяльності усіх центральних органів виконавчої влади. Загальне положення виступає основою для розробки окремих положень про кожний з центральних органів виконавчої влади, які потім затверджуються указами Президента України. При цьому слід мати на увазі, що згідно з п.12 ст.92 Конституції України, організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики мають визначатися виключно законами України. Тому наявну практику затвердження главою держави положень, які визначають статус центральних органів виконавчої влади, слід розцінювати як тимчасову, що передує законодавчій регламентації.

Слід особливо відзначити, що в загальний системі нормативних правових актів, які регламентують організацію роботи органів публічної влади, левову частку становлять підзаконні акти. На жаль, багато з них офіційно не оприлюднюються, оскільки, як вважають, не стосуються безпосередньо основних прав і свобод громадян. Це ускладнює доступ широких кіл громадськості до цих актів і породжує значну кількість перешкод у налагодженні взаємодії органів публічної влади з населенням.