

ТЕМА 3. ФУНКЦІЇ ТА МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ

Наукове пізнання держави будь-якого історичного типу обов'язково передбачає розгляд її функцій, які є важливими якісними характеристиками та орієнтирами не лише власне держави як особливої організації публічної влади, але й суспільства в цілому. Функціональний підхід, по-перше, допомагає глибше засвоїти саме поняття держави, побачити її історичне призначення і роль у житті суспільства; по-друге, дає можливість науково окреслити зміст діяльності держави в конкретних історичних умовах; по-третє, слугує меті вдосконалення організаційної структури держави й якісного здійснення державного управління.

3.1 Функції держави

Питання функцій держави має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Воно дає можливість розглянути державу не лише зі сторони її форми, внутрішньої будови та змісту, але й охопити її багатосторонню діяльність, функціонування як в суспільстві, так і у взаємодії з іншими державами. За допомогою функцій можна визначити характер діяльності держави, правильність вибору нею на тому чи іншому етапі розвитку пріоритетів, рівень її організованості та ефективності.

Саме тому пізнання функцій є: по-перше, передумовою пізнання головного та визначального в державі, виявлення її соціального змісту та сутності. По-друге, значення питання функцій держави зумовлено тим, що функції визначають її структуру, тобто способи, закономірності організації елементів держави як складної соціальної системи.

Функції держави традиційно визначають як основні напрями діяльності держави, що обумовлені її сутністю, змістом і соціальним призначенням, а також тими завданнями, які стоять перед нею на тому чи іншому етапі розвитку.

Зміст функцій держави проявляється в такому: 1) це наукова абстракція, за допомогою якої єдина державна діяльність поділяється на види. Вони відрізняються характером об'єкта, метою, матеріально-технічними засобами, методами та інше; 2) функції не є видами діяльності, що притаманні тільки державі. Поряд з державою аналогічну діяльність можуть здійснювати також і недержавні організації; 3) специфіка функцій держави полягає в тому, що вона в якості органу політичної влади надає їм загальнообов'язковий характер; 4) функції держави характеризуються відносною постійністю; 5) через функції держава реалізує своє соціальне призначення; 6) державам різних історичних типів притаманні аналогічні з організаційно-технічної точки зору функції; 7) кожна функція держави повинна розглядатись як елемент єдиної системи функцій, поза системою поняття функції не має значення¹.

За своїм характером функції держави не можуть бути нейтральними, через

¹ Теория государства и права : учеб. / [В. Я. Любашин, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко и др.]. – М. : Март ; Ростов н/Д : МарТ, 2003. – С. 187.

них завжди відображається та реальна, соціально зумовлена роль, яку відіграє держава в процесі вирішення завдань соціально-економічного розвитку суспільства. Саме це знайшло своє втілення, наприклад, у теорії «держави нічного сторожа», яка полягає в ідеї повного, або принаймні мінімального втручання держави в економіку, а згодом – у «теорії загального благоденства», що є символом посилення ролі держави у вирішенні питань економіки на благо суспільства.

Таким чином, **функції держави** – це основні напрями її діяльності з управління суспільством, включаючи механізм державного впливу на розвиток суспільних процесів, в яких знаходить свій прояв її сутність і соціальне призначення.

Необхідно наголосити на тому, що в сучасній юридичній літературі запропоноване визначення функцій держави не тільки як напрямів її діяльності, а й механізму державного впливу на суспільні процеси. І це є природно, оскільки виконуючи певні функції в тих чи інших сферах суспільного життя, держава, разом з проведенням необхідних реформ, різного роду перетворень, правового регулювання суспільних відносин впливає на стан суспільних процесів. Здійснення конкретних функцій може як стабілізувати умови розвитку суспільства, так і посилити його кризовий стан.

Так, в умовах війни, коли перед державою та суспільством стоїть завдання захисту країни від нападу ззовні, на перший план виходить функція оборони. Її пріоритетність у цей період безсумнівна. У період економічної кризи, коли вирішуються завдання стабілізації економіки та її росту, на перший план виступає економічна функція в силу об'єктивних причин.

Ознаки функцій держави:

– вони є соціально значущими напрямками її внутрішньої або зовнішньої діяльності;

– у функціях держави знаходить своє вираження та конкретизацію її історична сутність і соціальне призначення;

– функції держави мають чітко визначений предмет, що означає їх постійний характер на довгому періоді існування держави;

– реалізація функцій держави здійснюється притаманними їм методами і в притаманних їм формах залежно від змісту окремих функцій, конкретики завдань, які вирішуються державою на певних етапах розвитку суспільства;

– у функціях держави проявляються та об'єктивуються притаманні їм особливості й закономірності розвитку, динаміка соціально-економічних, політичних і духовних перетворень у житті суспільства.

Сутність держави та її соціальне призначення є вирішальними факторами у визначенні спрямованості діяльності держави, постановці її мети та завдань на відповідному етапі розвитку суспільства. Функції держави є багатоплановими, їх формування відбувається в процесі становлення та розвитку держави. Послідовність виникнення функцій залежить від черговості завдань, які постають перед суспільством у його історичному розвитку та кінцевої мети. Ці завдання та мета не є довільними. Вони залежать від низки умов, найважливішими з яких є: економічні можливості суспільства, потреби та

інтереси населення, окремих соціальних груп і прошарків, можливостей партнерства між ними, морального та культурного рівня суспільства, професіоналізму державних структур.

Кожна функція має відповідний зміст, оскільки передбачає діяльність держави в конкретній сфері суспільного життя. За своїм змістом функції держави є сукупністю однорідних напрямів її діяльності, що характеризуються внутрішньою єдністю та істотною відмінністю їх від інших напрямів. Зміст функцій показує *що* робить держава, *чим* займаються її органи, які питання фони вирішують. Наприклад, економічна функція охоплює діяльність держави в різних галузях національної економіки, соціальна функція «розщеплюється» залежно від соціальних потреб особистості та суспільства (охорона здоров'я, соціальне забезпечення, житлово-комунальне господарство), культурна функція є сукупністю напрямів у сферах духовного життя (освіта, наука, культура тощо).

За своєю зовнішньою формою функції держави – це сукупність основних видів державної діяльності, які іноді називають державним керівництвом, чи державним управлінням (у широкому значенні цього слова). Наприклад, економічна функція – це державне управління (керування) економікою, культурна функція – управління в галузі культури.

Вивчення функцій держави неможливе без правильної та науково обґрунтованої класифікації. У наукових і практичних цілях функції держави можуть бути класифіковані за різними критеріями: часом дії, об'єктом, принципом поділу влади, ступенем значущості, походженням, сферою політичної спрямованості.

Стосовно основних критеріїв *класифікації функцій сучасної держави* в юридичній літературі виокремлюють такі:

1) відповідно до сфер діяльності держави:

– *зовнішні* – це напрями діяльності держави за її межами, що забезпечують здійснення її зовнішньої політики у взаємовідносинах з іншими державами, світовими громадськими організаціями і світовим товариством у цілому, та вирішенням інших цілей і задач, які стоять перед нею на міжнародній арені. Такі функції не можуть бути однаковими для всіх держав і державних утворень. Вони залежать від характеру політичного режиму в державі, взаємовідносин держав одна з одною та інше;

– *внутрішні* – це такі напрями діяльності держави, що здійснюються в межах цієї держави і в яких конкретизується внутрішня політика у сфері економічних, ідеологічних, політичних, екологічних, культурних та інших аспектів життя суспільства, що зумовлені необхідністю вирішення внутрішніх задач, які стоять перед державою.

Між внутрішніми та зовнішніми функціями існує тісний зв'язок, оскільки зовнішньополітична діяльність будь-якої держави перебуває у взаємозв'язку з внутрішньою політикою та умовами існування держави, які насамперед визначаються економічними умовами.

До зовнішніх функцій держави відносяться:

- *оборона країни* – полягає в захисті економічними, дипломатичними та

воєнними засобами державного суверенітету та території;

- *економічна* – встановлення та здійснення торгово-економічних відносин з іноземними державами та їх об'єднаннями; інтеграція у світову економіку;
- *підтримка міжнародного миру та світового правопорядку* – запобігання виникненню міжнаціональних і міждержавних конфліктів та участь в їх урегулюванні (наприклад, перебування українських миротворчих сил в Югославії); боротьба з міжнародним тероризмом;
- *дипломатична* – встановлення і підтримання дипломатичних відносин з іноземними державами;
- *культурна* – встановлення і розвиток культурних зв'язків з іншими державами; участь у збереженні пам'яток світової культури;
- *інформаційна* – участь у розвитку світового інформаційного простору з метою забезпечення вільного обміну інформацією між країнами, народами й окремими громадянами.

Наступна класифікація є як традиційною, так і спірною. Ще в 60-х роках у вітчизняній літературі держави обговорювалося питання що ж таке основні та неосновні функції і чим вони відрізняються одна від одної? Деякі автори взагалі відкидали такий поділ. Але з часом, з розвитком вітчизняної та зарубіжної юридичної науки, дослідники, які займались проблемами державно-правової теорії та практики, прийшли до висновку, що класифікація функцій на основні та неосновні не лише бажана, але й об'єктивно необхідна. Оскільки в реальному житті функції держави як основні напрями її діяльності є нерівнозначними.

Наприклад, є природним, що в умовах ведення війни на першому місці в системі функцій держави опиняється функція оборони, поряд з економічною та іншими функціями, а в умовах екологічної катастрофи – екологічна та інші відповідні функції. Класифікація функцій за ступенем їх соціальної значущості на основні та неосновні об'єктивно необхідна для їх пізнання та сприяє не тільки розвитку теорії їх вивчення, але й практиці їх застосування. Основними і неосновними можуть бути як внутрішні, так й зовнішні функції – краще зробити окрему класифікацію.

Внутрішні функції держави поділяються на:

– *основні (головні) функції* – це найбільш важливі напрями діяльності держави, які виражають сутнісні риси певного типу держави та охоплюють низку окремих однорідних напрямів державної роботи.

Так, М.М. Марченко до *основних функцій* сучасної держави відносить:

- *політичні* – напрями діяльності держави (її органів) пов'язані із створенням умов для формування та функціонування державної влади на засадах демократії;
- *соціальні* – створення належних умов для реалізації громадянам права на працю, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, пенсійне забезпечення тощо;
- *економічні* – це такі напрями діяльності держави (її органів), пов'язані з впливом на сферу економічних відносин шляхом створення сприятливих умов для сучасного виробництва, підтримки і сприяння розвитку всіх форм власності

тощо;

- *оподаткування та фінансового контролю* – запровадження і забезпечення функціонування системи оподаткування і контролю за законністю прибутків індивідів та організацій, а також і за використанням податків;

- *екологічна* – охорона і забезпечення раціонального використання природних ресурсів; забезпечення екологічної безпеки суспільства;

- *культурна* – забезпечення консолідації нації, формування загальної для всієї країни культури і водночас сприяння розвитку культури всіх народів, що проживають на території держави; заохочення науки, освіти; охорона культурної спадщини;

- *правоохоронна* – контроль за неухильним дотриманням конституції та законів, встановлення і притягнення до юридичної відповідальності винних у їх порушеннях;

- *забезпечення реалізації і захисту прав та свобод людини й громадянина* – створення найсприятливіших умов для реалізації суб'єктивних прав і свобод, а також ефективних засобів їх охорони, захисту та поновлення;

- *неосновні (додаткові, похідні) функції* – характеризуються тим, що діяльність держави стосується лише певної сторони суспільного життя, а тому вона виконується не всією системою державного механізму, а лише окремими її ланками. Неосновні функції держави є складовими елементами основних функцій, але самі собою не розкривають сутності держави. Вони мають супроводжувальний, допоміжний або обслуговуючий характер (наприклад, функція оподаткування та фінансового контролю щодо економічної та соціальної функції держави). Необхідно зазначити, що поняття «основні функції» та «неосновні функції» є певною мірою умовними, що допомагають виокремити з усієї сукупності функцій держави такі, що є більш або менш широкими за своїм обсягом.

Отже, *неосновні функції* являють собою напрями діяльності держави з виконання її завдань у визначеній, вузькій сфері суспільних відносин. Їх здійснення забезпечується відповідною діяльністю окремих ланок державного апарату, а не державою в цілому;

2) залежно від часу реалізації або від тривалості в часі функції держави поділяються на:

- *постійні (наповнення Державного бюджету);*

- *тимчасові (Державна цільова програма підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу).*

Через зв'язок із сутністю, соціальним призначенням, формами держави у змісті функцій будь-якої держави можна побачити як загальносоціальні, так і національні ознаки.

До *загальносоціального змісту функцій держави*, управлінню суспільними справами відноситься все те, що спрямоване на вирішення основних економічних, соціальних, політичних та інших завдань з метою забезпечення інтересів суспільства на відповідному історичному етапі його життєдіяльності. Основні загальносоціальні функції забезпечують існування, добробут і виживання самого суспільства. Саме в цьому державна організація

суспільства набуває найбільшого значення. Загальносоціальні функції характеризують динамічну сторону держави. Невиконання або неякісне виконання цих функцій призводило та призводить держави до занепаду та розпаду.

Важливе значення в життєдіяльності держави, особливо останнім часом, відіграє й **національний зміст функцій**. Ця характеристика пов'язана з тією *діяльністю держави, яка спрямована на збереження та розвиток національної культури, мови, традицій, самого існування етносу, який і виступає в державно-організованій формі*.

Національний зміст функцій держави близький до загальносоціального, але не співпадає з ним. Досить часто державна діяльність повинна забезпечувати саме національні інтереси етносу, який формувє державу, відповідно до геополітичних інтересів, захисту співвітчизників, які в силу різних обставин перебувають на території інших держав, розвитку національної свідомості, релігійного відродження тощо. Сюди ж можна віднести і гармонізацію інтересів етносу та етнічних меншин всередині держави, якщо населення має багатонаціональний склад.

Національна характеристика функцій держави охоплює не тільки їх зміст, спрямованість, але й те, як цей зміст реалізується, тобто в яких формах, за допомогою яких засобів ці функції здійснюються: в демократичних чи авторитарних, політичних чи насильницьких формах. Аналіз національного змісту функцій держави вказує і на соціальну цінність держави, ефективність існування етносу в державно-організованій формі. Цей аналіз показує, чому розпад чи зникнення держави є національною катастрофою. Однак, як свідчить історичний досвід, часто постає питання про соціальну ціну, яку платить народ при здійсненні національно-функціональної діяльності держави, особливо в сучасних умовах, коли тісно поєднані національні, політичні, територіальні та інші інтереси, коли існує безліч силових засобів для вирішення міжнаціональних та етнічних конфліктів.

3.2 Форми і методи забезпечення функцій держави

Функціональна характеристика держави охоплює не лише зміст її функцій, але й форми і методи їх реалізації. Під **формами здійснення функцій держави** потрібно розуміти їх зовнішній прояв. Питання форм є перш за все питанням щодо специфіки видів державної діяльності.

Здійснення функцій сучасної держави відбувається в процесі її діяльності та виражається в *правових і організаційних (фактичних)* формах.

У правових формах відображається взаємозв'язок держави та права, підкреслюється необхідність держави діяти при реалізації своїх функцій у межах права. У правових формах, їх існуванні та рівні розвиненості відображається бажання держави до використання чи навпаки до невикористання правових засобів у своїй діяльності. У науковій і навчальній юридичній літературі виокремлюють три правові форми реалізації функцій держави.

Правові форми здійснення функцій держави – це управлінська чи

регулятивна діяльність державних органів, що полягає у вчиненні юридично значимих дій з виконання державних функцій у порядку, визначеному законом, і має правові наслідки.

До правових форм реалізації функцій держави відносяться *правотворча, правозастосовна, правоохоронна, правореалізаційна діяльність.*

Правотворча діяльність – це діяльність компетентних органів і посадових осіб, спрямована на видання або санкціонування, зміну або скасування норм права, що завершується оприлюдненням нормативно-правових актів, а також їх систематизацією.

Правотворча діяльність є процесом постійної зміни та оновлення чинного права, при цьому сама ця діяльність (її форми, процедури, суб'єкти та їх повноваження) також урегульована правом і вдосконалюється разом із розвитком правової та політичної культури суспільства.

Створення комплексу нормативно-правових актів неможливо лише на одному будь-якому рівні державної діяльності (наприклад, тільки в центрі чи на місцях), або лише за допомогою одних державних органів (приміром, законодавчих). Причому необхідною є нормотворча активність державних органів усіх рівнів і створення такої системи нормативно-правових актів, яка повинна включати не тільки закони, але й підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, для реалізації такої функції як зовнішньоекономічне співробітництво та залучення іноземних інвестицій, необхідним є прийняття низки нормативних актів на рівні законів парламенту та постанов уряду. Так, для успішної реалізації цієї функції потрібно в законодавчому порядку вирішити коло питань, що стосуються принципів та умов зовнішньоекономічного співробітництва та іноземних інвестицій, проблем прикордонного контролю та оподаткування, гарантій іноземних інвестицій, що пов'язані з економічним та політичним ризиком, зміною законодавства, що може суттєво змінити права інвесторів та ін.

Правозастосовна діяльність – це діяльність компетентних державних органів із виконання законів і підзаконних нормативних-правових актів шляхом прийняття правозастосовного акта. Суб'єкти правозастосовної діяльності – державні органи та посадові особи. Необхідність цієї форми зумовлена тим, що від неї залежить не тільки ступінь реалізації правових вимог, але й рівень здійснення самих функцій держави. Від того, наскільки ефективно виконуються правові вимоги, настільки ж ефективно буде і здійснення державних функцій.

Уся діяльність держави (її органів і посадових осіб) має характер правореалізуючих дій. Навіть правотворча діяльність є формою реалізації повноважень відповідних державних органів і посадових осіб на видання у встановленому порядку відповідних нормативно-правових актів та ін. У формі реалізації права відбувається також і виконавчо-розпорядча та правозахисна діяльність.

Правоохоронна діяльність – це діяльність, сутність якої полягає в забезпеченні безпосереднього реагування на вчиненні правопорушення у сфері здійснення державних функцій, встановлення і притягнення до юридичної відповідальності осіб, які їх вчинили.

Відповідно основний тягар із здійснення цієї форми лягає на систему правоохоронних органів, суди та прокуратуру. Хоча для усунення негативних наслідків порушення законності, правопорядку, конституційності, послаблення гарантій прав і свобод громадян важливе значення набуває цілеспрямована діяльність не тільки правоохоронних, але й законодавчих і виконавчих органів держави.

У результаті правоохоронної діяльності видаються акти застосування норм права (постанови слідчих, протести прокурорів, вироки та рішення судів). Специфіка цих актів полягає в тому, що вони відповідають цілям профілактики (попередження) злочинів та інших правопорушень, сприяють відновленню порушеного права, реалізації юридичної відповідальності особи, яка скоїла правопорушення у сфері реалізації функцій держави. Важливим аспектом правоохоронної діяльності є боротьба із правопорушеннями та злочинністю, здійснення відповідних профілактичних заходів. Здійснення правозахисної функції є одним з обов'язків держави. У межах цієї форми реалізації функцій держави визначальне значення має послідовне дотримання нею гарантій у сфері прав та свобод людини і громадянина.

Останнім часом, у зв'язку з розвитком ринкових відносин деякі автори виділяють і четверту форму – *договірну форму здійснення державних функцій*.

Договірна форма поширюється не лише на економічну сферу реалізації державних функцій, але й на інші сфери життя суспільства. На договірних основах побудовані відносини, що виникають у сфері освіти, медичного обслуговування, надання юридичних послуг та ін.

Використання договірної форми надає можливість широкого залучення до державної діяльності не тільки державних органів та організацій, але й приватних, комерційних фірм і громадських організацій. Здійснюється вона завдяки тому, що договірна форма передбачає не примусовість, а добровільність у своїй основі. Договірні відносини виникають на основі уповноважуючих, а не зобов'язуючих норм права.

Коли ми ведемо мову про правові форми реалізації функцій держави, їх не можна ототожнювати, з одного боку, з самими функціями, а з іншого – з конкретними видами державної діяльності чи сферами управління.

Поряд із правовими формами функції держави здійснюються також і в неправових формах.

Організаційні (неправові) форми здійснення функцій держави – це специфічні види організаційної чи іншої діяльності державних органів та організацій, що спрямовані на реалізацію функцій держави, які не тягнуть правових наслідків.

Види організаційних (фактичних) форм здійснення функцій держави:

– *організаційно-регламентуюча форма* – підбір, розміщення, виховання і визначення ефективності діяльності кадрів у сфері здійснення державних функцій (кадрова робота, підготовка документів);

– *організаційно-економічна форма* – це організація матеріально-технічного забезпечення здійснення державних функцій;

– *організаційно-контрольна форма* – це організація недержавного

контролю в сфері здійснення державних функцій;

– *організаційно-виховна форма* – це організація виховання, пропаганди, агітації, інформації та іншого забезпечення виховного впливу на населення в сфері здійснення державних функцій.

Функції держави характеризуються не тільки своїми особливими формами, але й методами реалізації. Під **методами здійснення державних функцій** розуміють *способи та засоби діяльності державних і недержавних органів та організацій, що спрямовані на вирішення завдань, що постають перед державою на певному етапі її розвитку.*

Методи діяльності державних органів є досить різноманітними. Так, у процесі здійснення правоохоронної діяльності державних органів широко застосовуються методи переконання та примусу. Вони відносяться перш за все до таких державних функцій як охорона правопорядку, прав та свобод громадян та ін. При здійсненні функцій держави, що відносяться до сфери економіки та фінансів, широко застосовуються методи матеріального стимулювання, планування, прогнозування тощо.

Під час здійснення своїх функцій держава за допомогою державних органів та їх посадових осіб застосовує низку методів:

– *метод переконання* – здійснюється шляхом заохочення суб'єктів суспільних відносин до певної діяльності чи дій, що відповідають їх волі без застосування силового тиску, таким чином забезпечуючи свободу вибору. Переконання в основному здійснюється через такі юридичні засоби як суб'єктивні права, законні інтереси, пільги;

– *методи рекомендації і заохочення* – мають місце тоді, коли держава орієнтує й спонукає суб'єктів суспільних відносин до певного варіанту поведінки, який є бажаним з її точки зору. Використовуючи ці методи, держава може досягти значних успіхів у стимулюванні суспільно корисної діяльності;

– *метод примусу* – полягає в застосуванні до суб'єктів, які вчинили правопорушення у сфері здійснення державних функцій, передбачених нормами права заходів покарання, перевиховання та спонукання до діяльності, спрямованої на усунення шкоди, заподіяної такою поведінкою.

3.3 Механізм держави

На відміну від таких базових категорій теорії держави та права як «форма держави» та «функції держави» поняття механізму держави ще й досі потребує фундаментального науково-юридичного осмислення. Утім, необхідно визначити ті причини та фактори, які роблять його актуальним для сучасної теорії держави та права. Перш за все, це «практична реалізація завдань держава, що передбачає функціонування спеціально утвореного для цього механізму... механізм держави є атрибутом держави і відображає інституціональний аспект державності»¹. По-друге, слід звернути увагу на те, що сучасне переосмислення ролі та місця держави в суспільному житті змушує піддавати ревізії й усталені погляди щодо

¹ Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України М. В. Цвіка, докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – С. 122.

функціонування державного механізму. Оскільки сучасна теорія соціальної держави передбачає змістовне переосмислення як ролі механізму держави, так і тих цілей і функцій, яким він повинен сприяти. «Функціональний аспект розвитку держави виявляється не менш, а подекуди і більш значимим, ніж її структурна організація... у зв'язку з чим, у сучасній юридичній науці набуває особливого значення дослідження як системи функцій держави в цілому, так і окремих її функцій, що пов'язані з тією чи іншою сферою державної діяльності»¹. По-третє, необхідно зазначити, що попри свою фундаментальність для теорії держави та права поняття «механізм держави» в частині визначення свого змісту досі є предметом науково-юридичних дискусій.

У науковій і навчальній літературі питання щодо *співвідношення поняття державного механізму та державного апарату* вирішується наступним чином. Державний механізм розглядають як сукупність різних державних органів, організацій, військових сил, державних засобів масової інформації, матеріальних засобів державної влади, а державний апарат обмежується лише системою державних органів (А.С. Піголкін). Поряд з цією точкою зору існує позиція, згідно з якою «механізм держави» та «державний апарат» є тотожними поняттями за обсягом і змістом. У випадку під апаратом держави розуміють усі органи держави у статичній формі, а під механізмом – ті самі органи, але в динаміці. Утім, порівняно з поняттям «державний апарат», поняття «механізм держави» включає в себе не тільки систему органів державної влади, які виконують управлінські функції, а так звані «матеріальні додатки держави» (збройні сили, поліція, виправно-виховні установи тощо).

У сучасній теорії держави та права було вказано на можливість подальшого розширення змісту поняття механізму держави, яке по суті спричинило формування принципово нового методологічного підходу до аналізу цієї категорії. Так, російський юрист і дослідник Ю.О. Тихомиров, для якого механізм держави – це така специфічна структура, що включає в себе державні органи та організації, публічні служби та корпорації, а також такі два важливі елементи як ресурсне забезпечення і процедури прийняття державних рішень. Подібне ускладнення механізму держави він пояснює процесом неухильного ускладнення функцій держави, механізмів визначення цілей, розробки та прийняття рішень².

Не заперечуючи, що механізм держави характеризує організацію державної влади (а не публічної влади в цілому), слід визнати, що його невід'ємною частиною є ті інститути, які дозволяють державі взаємодіяти з суспільством, і що найважливіше – брати громадянам та їх об'єднанням участь у державному управлінні.

Окремої аргументації потребують саме «додаткові» елементи механізму держави. Отже, говорячи про публічні служби як один з елементів механізму держави, мають на увазі три групи служб, без яких не може існувати практично жодна сучасна держава.

¹ Волинець В. В. Функції держави і правове забезпечення взаємодії із громадянським суспільством / В. В. Волинець // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 59. – С. 16.

² Тихомиров Ю. А. Государство : [монографія] / Ю. А. Тихомиров – М. : Норма ; Инфра-М, 2013. – С. 143.

По-перше, це спеціальні органи та інститути, які покликані гарантувати правопорядок, законність, безпеку, обороноздатність країни тощо. Тобто маються на увазі: армія, поліція, прикордонні війська тощо. Діяльність усіх цих органів регулюється законодавством.

По-друге, це чисельні служби, які покликані забезпечувати нормальну життєдіяльність суспільства в енергетичній, інформаційній, транспортній, електронній сферах, а також у галузі зв'язку. Вони є в усіх без виключення сучасних державах і, як правило, існують у формі державних агенцій. Як приклад, можна навести Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (Держенергоефективності України) – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

По-третє, це державні корпорації, які поєднують у собі функції самостійних господарюючих суб'єктів і державного управління. Наявність цього елемента пояснюється зміною фундаментальних уявлень про роль і потреби діяльності держави в процесі забезпечення економічного розвитку, а також про її функції у сфері господарювання.

Наступним елементом у механізмі держави є процедура прийняття державних рішень. Усього виокремлюють п'ять таких процедур, а саме: а) вибори та референдуми; б) самостійна процедура прийняття рішень державними органами на основі чинного законодавства; в) спільне прийняття рішень декількома суб'єктами, що утворюють механізм держави; г) узгоджене прийняття рішень; г) прийняття рішень відповідно до норм міжнародного права, або актів міждержавних об'єднань. І останнім елементом є система ресурсного забезпечення, яка включає в себе: управління державною власністю; регулювання бюджетно-фінансових і податкових відносин; використання природних ресурсів; матеріально-технічне забезпечення механізму держави; режим використання людських ресурсів відповідно до законодавства про працю та зайнятість¹.

Державний апарат. У сучасній юридичній літературі відсутнє єдине розуміння державного апарату. Так, у широкому розумінні державний апарат – це сукупність державних органів, їх ланок і підрозділів, уповноважених здійснювати державну владу та управління, які спираються на можливість застосування примусу. В іншому, більш вузькому розумінні, державний апарат характеризується як апарат виконавчої влади; та в широкому – як сукупність владних структур, збройних сил, поліції, дипломатичних представництв тощо. У номінальному розумінні державний апарат характеризується як система органів, що здійснюють державну владу, а у структурно-функціональному – як сукупність органів, за допомогою яких практично здійснюється державна влада. Деякі джерела взагалі не вмщують поняття державного апарату,

¹ Бистрик Г. Механізм держави в системі сучасних теоретико-правових досліджень / Г. Бистрик / Юридична Україна. – 2013. – № 10. – С. 8 – 15.

замінюючи його механізмом держави.

Державний апарат – це конституційно передбачена система державно-владних структур, наділених визначеними повноваженнями представницького, управлінського та судового характеру.

Державний апарат є структурованою категорією. Структура державного апарату знаходить свій вияв через його внутрішню будову, а також через порядок взаємодії та співвідношення складових його елементів. Основними серед них є: система органів державної влади; система органів державного управління; система судових органів. Кожна з цих систем є носієм відповідної державної влади.

В юридичній літературі до органів державного апарату відносять також систему органів прокуратури, главу держави, збройні сили, поліцію, дипломатичні представництва за кордоном, правоохоронні органи, установчу та контрольну владу. Це у свою чергу суттєво розширює поняття державного апарату й не забезпечує можливість відокремлення категорій «державний апарат» і «механізм державної влади». Ототожнюючи категорії «механізм» та «апарат» у межах вузького розуміння механізму держави та зважаючи на самотійне значення категорії «**державний апарат**», можемо виокремити такі його особливі **ознаки**:

- це система створених державою структур, що мають форму органу держави;

- наявність виключно владних повноважень, які визначають функціональне призначення органу;

- наявність чиновників, які реалізують повноваження від імені держави на професійній основі;

- наявність нормативно закріпленої структури та законодавчо визначених повноважень (компетенції);

- зв'язаність із державою, оскільки всі рішення відображають її волю та приймаються від її імені;

- фінансування з бюджету;

- забезпечення реалізації державних функцій і завдань з управління суспільством;

- система органів, розподілених відповідно за принципом поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову;

- система органів наділених матеріально-технічними та організаційними засобами.

Отже, наведені ознаки категорії «державний апарат» надають можливість відокремити її від таких категорій як:

- *політична система суспільства*, яка розуміється як комплекс різноманітних державних і недержавних структур, що реалізують політичну владу та забезпечують політичні інтереси;

- *механізм держави* як сукупність різноманітних державних структур, що забезпечують економічні, соціальні, політичні та правоохоронні функції;

- *орган держави* як колектив службовців, чиновників, який є структурним елементом державного апарату.

Державні органи. Незалежно від змісту, який ми вкладаємо в поняття державного апарату його основними та невід’ємними частинами є саме державні органи. *Державний орган є складовою частиною механізму держави, що має відповідно до закону власну структуру, чітко визначені повноваження з управління конкретною сферою суспільного життя та органічно взаємодіють з іншими частинами державного механізму. Державний орган також можна визначити як організовану відповідним чином групу людей, які діють у певній сфері, в межах своєї компетенції та беруть участь у реалізації відповідних державних функцій.*

Кожен державний орган є відносно самостійною, структурно незалежною ланкою апарату, що створюється державою для здійснення чітко визначеного виду діяльності. Кожна така ланка наділена відповідною компетенцією та в процесі реалізації своїх функцій покладається на організаційну, матеріальну та примусову силу держави.

Специфічними ознаками, що відрізняють державні органи від недержавних, є такі:

- створення їх відповідно до закону за волею держави та здійснення ними своїх функцій від імені держави за принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом»;

- формування з однієї особи або групи людей, які здійснюють управління суспільством на професійній основі;

- виконання кожним державним органом чітко визначених, законодавчо встановлених видів і форм діяльності;

- наявність у кожного державного органу юридично закріпленої: організаційної структури, територіального масштабу діяльності, спеціального положення, що визначає його місце та роль у державному апараті, а також порядку взаємовідносин з іншими державними органами та організаціями;

- наявність у державних органів державно-владних повноважень.

Саме наявність останньої ознаки надає можливість чітко розрізнити державні органи, з одного боку, і державні організації (підприємства та установи) та недержавні органи та організації з іншого.

З метою належного виконання завдань і функцій держави, органи держави організовані відповідно до системи **принципів**, які визначають основні підходи до їх формування та функціонування:

- *принцип пріоритетності прав і свобод людини* – передбачає обов’язок для державних органів і службовців визнавати, реалізовувати та охороняти права та свободи людини;

- *принцип демократизму* – втілюється в широкому залученні громадян до формування та організації діяльності державних органів, він включає в себе:

- *принцип народовладдя* – передбачає, що джерелом влади в Україні є народ;

- *принцип поділу влади* – передбачає структурний і функціональний принцип раціональної організації влади;

- *принцип взаємної відповідальності особи та держави* – передбачає обмеження державної влади правами і свободами людини та громадянина;

– *принцип законності* – передбачає точне і неухильне дотримання та виконання норм права всіма громадянами, державними органами та іншими суб'єктами права;

– *принцип професіоналізму та компетентності* – забезпечує умови для залучення кваліфікованих і професійних кадрів до діяльності в органах державної влади;

– *принцип гласності* – передбачає відкритість діяльності державних органів, право кожного на отримання інформації, яка стосується його прав і законних інтересів¹.

Серед науковців, що займаються проблематикою державної влади, відсутня єдина думка щодо того, яким повинен бути державний апарат, як повинні співвідноситись між собою різні гілки державної влади, а відповідно і їх носії – державні органи. Чи вони повинні бути рівними між собою чи повинна існувати їх субординація?

За однією точкою зору всі гілки державної влади та їх носії повинні перебувати в цілком однаковому положенні, врівноважувати одна одну. В країнах з тоталітарним чи авторитарним режимом поширена ідея про те, що носій виконавчої влади, як сама виконавча влада, повинен домінувати в структурі державного апарату. Однак, як свідчить історичний досвід, реалізація цієї концепції призводить до диктатури, а не до демократії. Адже ще в середині XVIII ст. відомий представник французького просвітництва Ш.Л. Монтеск'є попереджував у зв'язку з цим у своїй роботі «Про дух законів» (1748 р.), що коли одній і тій самій особі чи одному й тому ж складу посадових осіб надана і законодавча і виконавча влада, тоді відсутня свобода, і є вірогідність того, що монарх, або сенат будуть створювати тиранічні закони, а потім тиранічно їх виконувати. Відсутня також свобода, якщо судова влада не відокремлена від законодавчої чи виконавчої.

Інше рішення цієї проблеми співвідношення влади та її носіїв передбачає, що на перший план виступає державна, джерелом якої є народ. У сучасних демократичних країнах ця концепція отримала загальне визнання. Політична практика визнала життєздатність цієї концепції, яка була розвинена ще в XVII ст. англійським філософом-матеріалістом Дж. Локком. У своїй праці «Два трактати про правління» (1690 р.) Дж. Локк зазначав, що заради збереження суспільства, може існувати всього одна гілка – верховна влада, а саме законодавча, якій усі решта повинні підкорятись, але й вона є лише насправді тільки довіреною владою, яка повинна діяти задля відповідної мети, і тому в народі завжди залишається верховна влада замінити чи усунути законодавчий орган².

На теперішній час в юридичній науці переважає точка зору, згідно з якою функціями органів державної влади є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожен

¹ Теорія держави і права : навч. посіб. / [С. К. Бостан, С. Д. Гусарев, Н. М. Пархоменко та ін.]. – К. : Академія, 2013. – С. 122 – 124.

² Локк Дж. Два трактата о правлении. Сочинения : в 3-х томах / Дж. Локк. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – С. 137 – 405.

державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави.

Слід мати на увазі, що компетенція державних органів стосовно компетенції держави має похідний характер. При цьому компетенція державного органу визначає точні межі його діяльності і тим самим координує її з діяльністю інших органів публічної влади, а отже і з діяльністю всього державного апарату. У свою чергу функції реалізуються через компетенцію. Функції та компетенція будь-якого державного органу перебувають у тісному зв'язку між собою. Функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети. Для вирішення конкретних завдань, що постають на цьому шляху, за органом юридично закріплюються певні потенційні можливості, які окреслюють у праві через вид і міру можливої й належної владної поведінки (повноваження), сферу її застосування (предметну підвідомчість) і територію дії (територіальну підвідомчість).

Компетенція являє собою юридично встановлену «систему координат», за допомогою якої можна чітко встановити належність конкретної справи до «сфери володарювання» певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити висновок про «належність», правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах. «Належність» органу визначається двома чинниками: підвідомчістю та повноваженнями. Саме ці два юридичні явища і є елементами компетенції органів публічної влади.

Значна кількість органів мають тотожні повноваження (наприклад, міністерства), але компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінності у підвідомчості. Водночас предмети відання деяких органів частково перетинаються (приміром, сфера забезпечення обороноздатності та національної безпеки України), проте повноваження цих органів у «спільних» сферах є виключно індивідуальними, неповторними, а тому ніякої «конкуренції компетенцій» не відбувається.

Повноваження державного органу є його «правобов'язками», оскільки за наявності необхідних юридичних факторів орган не може не реалізувати свої повноваження, виступаючи як носій суб'єктивного права стосовно підвладного суб'єкта. Адже сама форма надає можливість найбільш точно висвітлити «двоїсту» сутність зазначених повноважень: вказати права органу, водночас дати зрозуміти неприпустимість їхнього незастосування. При цьому слід мати на увазі що орган є правобов'язаним не тільки перед державою і перед суспільством, але й перед громадянином, що знайшло своє відображення у ст. 3 Конституції України від 28 червня 1996 р.

У сучасній державознавчій літературі та чинному законодавстві терміни «підвідомчість», «предмети відання» і «коло підвідомчих справ» використовуються як рівнозначні. Однак зміст цих термінів дещо не співпадає. Підвідомчість є родовим поняттям, а предмети відання – видовим, більш вузьким за змістом.

Підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких виступає конкретний орган публічної влади. Однак точність такої вказівки може бути досягнута лише шляхом визначення якісної (змістової) та кількісної (територіальної) специфіки певних відносин. Юридична вказівка на особливості змісту цих відносин саме і являє собою предмети відання, але сама по собі дана вказівка не надає необхідної точності й повноти для характеристики підвідомчих правовідносин, оскільки містить у собі загрозу територіального «перехрещення» повноважень різних органів. Тому другим елементом підвідомчості є територіальна підвідомчість. Територіальний показник використовується законодавцем як один із засобів для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких виступає конкретний орган публічної влади, і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах.

Органи держави як складові частини державного апарату відрізняються один від одного за порядком утворення, видами діяльності, що ними виконується, характером та обсягом компетенції, особливостями виконання покладених на них повноважень, формами та методами здійснення ними державних функцій. Отже, **класифікувати** їх можна за такими критеріями:

1. За місцем у системі державного апарату:

– *первинні* – виникають у порядку наслідування (монарх) або формуються безпосередньо народом як джерелом влади і мають представницький характер (президент, парламент);

– *вторинні* – формуються первинними органами, походять від них і підзвітні їм (уряд, центральні органи виконавчої влади).

2. За порядком утворення:

– *виборні* – органи, що обираються на певний строк населенням чи представницькими органами (наприклад, глава держави переважно у президентських республіках обирається народом, а в парламентських – парламентом);

– *призначувальні* – органи, що призначаються главою держави чи вищестоящим за підлеглистю органом (наприклад, відповідно ст. 106 Конституції України Президент України призначає половину складу Ради Національного банку України; половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення);

– *успадковані* – органи, що успадковуються в Україні відсутні, але як приклад посада глави держави за монархічної форми правління.

3. За порядком прийняття рішень:

– *колегіальні* – ті, що приймають рішення після обговорення шляхом голосування (наприклад, відповідно до ст. 84 Конституції України рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування);

– *єдиноначальні* – рішення від імені яких приймаються керівниками особисто (наприклад, ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р.).

4. За часом функціонування:

– *постійні* – створюються на невизначений строк (без обмеження терміну дії), але їх склад оновлюється через законодавчо визначений термін (наприклад, представницькі органи держави, суд);

– *тимчасові* – створені в умовах надзвичайного стану або для виконання певного завдання (наприклад, Верховна Рада України може формувати тимчасові спеціальні комісії для підготовки та попереднього розгляду питань або тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес).

5. За територією дії:

– *загальнодержавні* – повноваження яких поширюється на всю територію держави (наприклад, глава держави);

– *місцеві* – діють у межах території адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, місцеві суди).

6. За характером та формами реалізації державної влади:

Законодавча влада. *Парламент* – це повністю або частково виборний вищий законодавчий і колегіальний представницький орган держави. Ступінь демократичності та реальна роль парламенту в системі державних органів визначаються цілою низкою факторів і можуть бути різними в різних країнах.

Парламенти відіграють важливу роль в управлінні країною, формуванні її державної політики. Щоб виконувати такі важливі функції, сам парламент *повинен бути* дієздатним і раціонально організованим, а саме: 1) бути налаштованим до ефективного функціонування, уникнення внутрішніх конфліктів і чіткого дотримання власного регламенту; 2) володіти всебічною інформацією про стан справ у державі на тому ж рівні, що й виконавча влада; 3) мати допоміжні структури, які б забезпечували постійні комітети та парламентарів аналітичними матеріалами з різних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, науки тощо.

Парламенти країн світу є однопалатними та двопалатними. Однопалатний парламент є природним для унітарних держав, а двопалатний – для федеративних держав. Вважається що верхня палата представляє інтереси суб'єктів федерації. Проте є також унітарні держави з двопалатним парламентом. У них верхня палата традиційно є поміркованою і стримує революційні рішення нижньої палати.

Виділяючи особливу роль парламентів у політичному житті суспільства та держави, конституції деяких країн спеціально наголошують не тільки на тому, що парламент є вищим органом державної влади, але й на тому, що він є єдиним законодавчим органом держави.

Конституції ж інших країн з цією метою звертають увагу на те, які норми та правила мають міститись у законах, що приймаються парламентом. Так, чинна Конституція Франції встановлює, що в законах можуть міститись правила, що стосуються «громадянських прав та основних гарантій, що надаються громадянам для користування публічними свободами», «обов'язків, що покладаються національною обороною особисто на громадян та їх майно», «визначення злочинів та правопорушень, а також покарання за них» та ін. 3

огляду на норму ст. 75 Конституції України, де закріплена сучасна конституційна доктрина наявності в державі єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України, вітчизняне законодавство характеризується перевагою порівняно з підходами до відповідної проблеми низки основних законів деяких держав, які відносять до суб'єктів, наділених правом, прийняття законів, крім парламентів, також інші органи. Як зазначав В.Ф. Погорілко, «... наша Конституція вважає пріоритетною саме законодавчу функцію Верховної Ради, проголошуючи парламент насамперед ... законодавчим органом». Законодавча функція є засадничою в діяльності цього представницького органу. Її здійснення дає змогу парламенту істотно впливати на всі політичні процеси, що відбуваються в суспільстві. Таке розширення має здійснюватися щодо надання представницькому органу права приймати закони з будь-яких питань загального значення, а не лише тих, що вичерпно визначені в Конституції¹.

Іншою особливістю сучасних парламентів є те, що не в усіх країнах законодавча влада є виключним привілеєм парламентарів. Так, у Великобританії повноваженнями на видання нормативних актів Парламентом наділяються міністри корони, органи місцевого управління, англійська церква, незалежні корпорації. Кожен з цих органів та організацій має право приймати, змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти тільки з санкції – за дорученням чи з дозволу – Парламенту. Таким чином, підтримується суверенітет вищого законодавчого органу в правовій сфері.

Стосовно України, то необхідно підкреслити, що Конституція України 1996 р. уперше в конституційній правотворчості України впровадила доктрину абсолютно обмеженої компетенції Верховної Ради України, акумульовану в ст. 92 Основного Закону. Вона встановлює закритий перелік питань, які Верховна Рада України вирішує шляхом прийняття законів. Тим самим конституційно закріплюється обмеження сфери законодавчої діяльності парламенту, оскільки Верховна Рада України не має права схвалювати закони з питань, не включених у цей перелік. Таким чином, Конституція України утворила механізм, який відкрив простір для первинної нормотворчості Президента України та інших органів виконавчої влади шляхом прийняття підзаконних актів з питань, які не входять у перелік, закріплений ст. 92 Основного Закону. Зазначене дає всі підстави стверджувати, що доктрина абсолютно обмеженої компетенції Верховної Ради України конфліктує з її визначенням єдиним законодавчим органом, заперечуючи та впливаючи на таке визначення.

Що ж до президентських республік, то в них парламент у формально-юридичному плані є більш незалежним. Він, як правило, не може бути розпущений президентом. Законодавча ініціатива належить перш за все депутатам. Однак навіть за таких умов виконавча влада в особі президента має багато шляхів впливу на парламент.

Виконавча влада. Система органів виконавчої влади здійснює в державі

¹ Органи державної влади України : [монографія] / [В. Ф. Погорілко, Л. Т. Кривенко, Н. Г. Григорук та ін.] ; під ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

виконавчо-розпорядчу діяльність. Систему органів виконавчої влади, наприклад, в Україні становлять: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. **Виконавча діяльність** органів державного управління виявляється в тому, що вони виступають як безпосередньо виконавці вимог, що містяться в актах органів державної влади та вищестоящих актах органів державного управління. **Розпорядча діяльність** цих органів виражається в тому, що вони приймають заходи та забезпечують шляхом видання своїх власних актів (розпоряджень) виконання підпорядкованими органами та організаціями даних вимог. Уся діяльність органів державного управління базується на основі законів і покликана виконувати закони.

У межах власної компетенції органи державного управління наділені необхідною для їх функціонування оперативною самостійністю. На них покладені завдання з правового регулювання та керівництва різними сферами життєдіяльності суспільства та держави. Ці завдання, місце та роль органів управління в державному апараті закріплюються в конституціях і поточних актах.

Залежно від складності завдань і територіального масштабу діяльності органи державного управління поділяються на центральні та місцеві. До *центральных* відносяться ті органи державного управління, діяльність яких поширюється на всю територію країни чи на територію держав – суб'єктів федерації. До *місцевих органів державного управління* належать органи, діяльність яких обмежується територією однією чи декількох адміністративно-територіальних одиниць. До їх числа входять виконкоми місцевих органів влади, адміністрації підприємств та установ.

Залежно від організаційно-правових форм розрізняють: а) уряди; б) ради міністрів, що мають статус уряду; в) міністерства; г) державні комітети; д) служби; е) головні управління, управління; ж) інспекції; з) агентства; і) департаменти; к) адміністрації. Форми органів виконавчої влади самі по собі не завжди визначають їх місце, призначення, характер компетенції, принципи діяльності. Часто ці критерії закріплені в нормативно-правових актах, що встановлюють правовий статус тих чи інших органів.

За порядком вирішення підвідомчих питань розрізняють колегіальні та одноособові органи. **Колегіальні органи** – організаційно та юридично об'єднані групи осіб, яким надається перевага при прийнятті рішень з усіх питань компетенції цих органів. У колегіальних органах рішення приймаються більшістю їх членів. Колегіальність надає можливість найбільш правильно вирішувати складні питання за участю спеціалістів. **Одноособові органи** – це органи, в яких вирішальна влада з усіх питань їх компетенції належить керівнику, котрий очолює цей орган. Одноособовість забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей і досвіду керівника, що підвищує їх індивідуальну відповідальність за результати роботи органу.

Залежно від характеру, обсягу та змісту повноважень органи державного управління поділяють на органи загальної, галузевої та спеціальної компетенції.

Провідну роль у системі органів державного управління виконують *уряди*. Вони є вищими виконавчими та розпорядчими органами держави та очолюють усю систему органів державного управління. Відповідного до законодавства на уряди покладається завдання із загального керівництва економікою та соціально-культурним господарством країни, розробці та здійсненню державних бюджетів, захисту інтересів держави, охороні власності та суспільного порядку, забезпечення та захисту прав та свобод громадян, забезпечення державної безпеки та ін.

Глава держави. Одним з найважливіших елементів державного механізму є глава держави. *Глава держави* – це особа, яка займає формально вище місце в структурі державних інститутів і водночас здійснює функцію представництва самої держави в цілому. З іншого боку, глава держави розглядається як один з її вищих органів.

Інститут глави держави виник і сформувався в період становлення сучасної державності. Його статус залежить від форми державного правління, прийнятий у тій чи іншій країні. Реальна роль глави держави у здійсненні влади багато в чому зумовлена й існуючим політичним режимом.

У країнах з монархічними формами правління главою держави є монарх, з республіканськими – президент.

Особливості конституційного статусу глав держав визначають і характер їх повноважень. У президентських республіках глава держави одержує свій мандат від виборчого корпусу і завжди наділений широкими і реальними повноваженнями. Тут президент є головною ланкою в державному механізмі та відіграє чи не найважливішу роль у державно-політичному житті. Зазначене вище стосується і глав держав у деяких країнах зі змішаною республіканською формою правління. У парламентських республіках президент отримує мандат від парламенту, і його влада є похідною від нього. Тому він, як правило, не має суттєвих владних повноважень і реалізує свою компетенцію здебільшого у взаємодії з урядом. Статус такого президента в цілому аналогічний статусу глави держави в парламентській монархії.

Для розуміння представницької сутності інституту президента важливе значення має його функціональна характеристика. Оскільки існує низка функцій, які випливають із самої природи глави держави як органу, котрий є уособленням єдності законодавчої, виконавчої та судової влади в державі, що представляє її як всередині країни, так і за її межами. Функціональний статус президента, на думку деяких дослідників, впливає із структурного, тобто місця і ролі глави держави у системі державних органів, що визначаються його функціями, компетенцією та відповідальністю.

Так, представницька функція складається з п'яти груп повноважень: 1) політичні: представляє єдність органів законодавчої, виконавчої та судової влади, впливає на їх формування та функціонування, а також у випадку виникнення суперечностей між ними здійснює верховний (формальний і неформальний) арбітраж, участь у законотворчому процесі (у межах цього процесу Президент України має право законодавчої ініціативи, навіть більше, він має право надавати законопроектам невідкладного статусу. Це наслідок

минулого, коли Україна розвивалась як президентська республіка, адже такі прерогативи притаманні суто президентським республікам. Право законодавчої ініціативи дозволяє Президенту України порушувати питання щодо реалізації конституційних положень, приведення чинного законодавства у відповідність до Конституції України. Президент України користується виключним правом подавати до Верховної Ради України законопроект про внесення змін до розділів 1, 3, 13 Конституції України (ст. 156 Конституції України) та призначати всеукраїнський референдум для затвердження цих змін (п. 6 ст. 106 Конституції України). Крім участі в законотворчості, глава нашої держави може видавати власні нормативно-правові акти, проголошувати референдум за народною ініціативою (відповідно до Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р.), здійснювати скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим); 2) дипломатичні: саме Президент здебільшого реалізовує зовнішньополітичну функцію в Україні, представляє державу в міжнародних відносинах, веде переговори та укладає міжнародні договори від імені України, він приймає рішення про визнання Україною інших іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; 3) кадрові: здійснення істотного впливу на формування органів державної влади. Передусім необхідно звернути увагу на здатність Президента України впливати на початок виборів до парламенту та розпуску його. Зокрема Президент України, згідно з ст. 106 Конституції України, має право призначити позачергові вибори до Верховної Ради України (п. 7), а також припиняє її повноваження, якщо протягом тридцяти днів однієї сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (п. 8); 4) церемоніальні: глава держави нагороджує спеціальними відзнаками (орденами та медалями), присуджує почесні звання, вирішує питання щодо громадянства; 5) організаційно-ідеологічні (послання до народу чи парламенту, в яких визначаються заходи внутрішньої політики держави). Президент не лише подає парламенту інформацію про стан справ, але й пропонує до його уваги заходи, проведення яких він вважає необхідним і доцільним. Так, Президент України, згідно з п. 2 ст. 106 Конституції України звертається із щорічними та позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України. Отже, в Конституції України інституціоналізовано розподіл загальнодержавної політики на дві: на зовнішню політику і політику оборони та безпеки, яка проводиться Президентом як найвищим представником¹.

Аналізуючи вплив глави держави на функціонування органів виконавчої влади, слід мати на увазі, що в деяких випадках він бере участь у роботі уряду. Так, відповідно до ч. 2 ст. 113 Конституції України, уряд несе відповідальність перед Президентом України. Така деталізація не характерна для конституцій європейських країн, адже в більшості з них процедура висування кандидата у

¹ Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні : [монографія] / Н. В. Заяць – Луцьк : ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. – 300 с.

прем'єри не прописана так, як в Україні. Але навіть якщо за президентом і залишається формальне право вибору кандидата в прем'єри, на практиці його ініціатива обмежена. Не буває випадків, коли б глава держави не запропонував сформувати уряд лідеру партії або чітко оформленої коаліції, що має більшість місць у парламенті. Можливості для більшої ініціативи відкриваються лише тоді, коли в парламентських партій виникають труднощі при формуванні коаліції. Але і в такому випадку президенти поводять себе як модератори, а не як господарі країни, які бажають сформувати кабінет під себе. Таке їх самообмеження викликано простою обставиною – у країнах Європейського Союзу тільки парламент, а не президент може відправити уряд у відставку. Виняток становить Португалія, але й там це право не є абсолютним.

Досліджуючи вплив глави держави на формування органів судової влади, слід мати на увазі, що саме йому надана прерогатива призначати суддів і прокурорів. Зокрема в Україні фактично існує потрійна система організації судової влади: Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції та прокуратура (остання не є формально частиною судової системи, проте вирішує численні завдання судової гілки влади). Щодо загальних судів, то Президент України, згідно з ч. 1 ст. 128 Конституції, здійснює перше призначення професійних суддів. Крім того, в Україні діє Вища рада юстиції, котра відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 131 Конституції України вносить подання на призначення суддів на посади. Президент України, згідно з ч. 2 ст. 131 Конституції України, призначає трьох членів цієї Ради. Крім того, до неї за посадою входять призначений Президентом України Генеральний прокурор України, а також призначений Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України Міністр юстиції України (ч. 3 ст. 131 Конституції). Досить потужним є також право Президента України, згідно з п. 23 ст. 106 Конституції України, утворювати суди у визначеному законом порядку. Відносно Конституційного Суду України, то Президент України, згідно з ч. 2 ст. 148 Конституції України, призначає шість його суддів. Крім того, Президент України, згідно з ч. 1 ст. 122 Конституції України, призначає Генерального прокурора за згодою Верховної Ради України, хоча звільняє його з посади самостійно.

Аналізуючи вплив глави держави на функціонування судових органів влади, бачимо, що найбільш продуктивним варіантом такого впливу є звернення глави держави до суду. Зокрема Президент України, згідно з ч. 2 ст. 150 Конституції України, може здійснювати звернення до Конституційного Суду України про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України та актів самого глави держави. Крім того, він має право звертатись до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України. Відповідно до ч. 1 ст. 151 Конституції України, глава держави може здійснювати звернення до Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів

України, а також тих договорів, що вносяться до Верховної Ради України¹.

Отже, можна стверджувати, що характерною особливістю функціонування сучасної України є те, що глава держави виступає насамперед як арбітр, зазвичай забезпечуючи узгоджену діяльність державних органів, що сьогодні вкрай важливо для подальшого демократичного розвитку України. Ідеї президентського арбітражу були втілені і на українському ґрунті. Конституція України визначила юридичну незалежність Президента України від інших державних органів, що зумовлена легітимацією президентської влади безпосередньо народом. Повноваження Президента України мають бути спрямовані на забезпечення взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади. Так, в офіційному проекті Конституції України від 24 лютого 1996 р. зазначалося: «Президент України сприяє узгодженості у діяльності органів державної влади, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування».

Судова влада. Важливе місце в механізмі держави займає система судових органів, основною соціальною функцією яких є здійснення правосуддя.

Термін «судова влада» вживається в різних значеннях. Можна стверджувати, що судова влада – це суд, система відповідних установ, або всі суди. Конституція України містить розділ «Судова влада», де закріплено норми, що визначають не лише компетенцію різних судів, але й основи побудови судової системи, правове положення суддів, принципи судової діяльності.

Судова влада – це вид влади, яку здійснюють відповідні органи. Влада це не тільки ті чи інші установи, посадові особи, але й ті функції, які їм належать, здійснення цих функцій та їх реалізація. Аналізуючи поняття судової влади було б неправильно вести мову про неї як про державний орган, влада це те, що цей орган може зробити в силу своїх можливостей, це повноваження, функція, але не її виконавець. І тому, говорячи про будь-яку владу необхідно вести мову не про орган чи систему органів, що її здійснюють, а про право, засновану на праві можливість цих органів виконувати відповідні дії та саме виконання цих дій.

Судова влада здійснюється шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Судочинство передбачає законодавче регулювання всього порядку діяльності суду шляхом встановлення процесуальної процедури, що гарантує права та свободи особи, законність і справедливість рішень суду.

Найважливішою функцією судової влади є – здійснення правосуддя. Правосуддя це виключна компетенція судової влади. Проте крім здійснення правосуддя судова влада має і низку інших, притаманних їй повноважень, до яких належать: конституційний контроль; контроль за законністю та обґрунтованістю рішень і дій державних органів, посадових осіб і державних службовців у випадку їх оскарження в суді; контроль за законністю та

¹ Петришин О. В. Форма державного правління в Україні: до пошуку оптимальної моделі / О. В. Петришин, В. Є. Протасова // Проблеми організації державної влади в Україні в контексті політико-правової реформи : матер. метод. семінару (2 квіт. 2008 р.). – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 11 – 12.

обґрунтованістю арештів, що проводяться органами слідства; роз'яснення з приводу питань судової практики; участь у формуванні суддівського корпусу та низка інших.

Таким чином, **судова влада** – це надані спеціальним органам держави (судам) повноваження з вирішення питань, що віднесено до їх компетенції, виникають при застосуванні права, та реалізація цих повноважень шляхом конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного та арбітражного судочинства з дотриманням процесуальних форм, що створюють гарантії законності та справедливості рішень, які приймаються судами.

Судова влада має низку **особливостей**, а саме: 1) це вид державної влади. Вона здійснюється державними органами, виражає волю держави, її змістом є державно-владні повноваження; 2) вона належить тільки судам – державним органам, що створюються у встановленому порядку, формуються з людей, які здатні на основі спеціальної підготовки та власних якостей здійснювати правосуддя та реалізовувати судову владу в інших формах. До складу суду крім суддів, які діють на професійній основі, можуть входити представники народу, котрі тимчасово виконують свої функції із здійснення правосуддя; 3) виключність судової влади. Судову владу здійснюють тільки суди. Ні законодавчі, ні виконавчі, ні інші державні органи, посадові особи, державні службовці, громадські організації не мають права володіти повноваженнями, що належать лише суду або перебирати на себе ці повноваження; 4) незалежність і самостійність як характеристики судової влади при здійсненні своїх функцій судді підкоряються лише закону. Втручання в суддівську діяльність при вирішенні судових справ є злочином проти правосуддя та тягне за собою кримінальну відповідальність. Самостійність судової влади означає, що судові функції суд не розділяє з іншими державними органами, а рішення суду не потребують будь-яких санкцій чи підтвердження; 5) процесуальний порядок діяльності значить, що тільки законом встановлюються правила діяльності суду та прийняття ним рішення в конкретних справах. Він встановлює процесуальну форму як судових дій, так і судових рішень та документів; 6) здійснення повноважень шляхом судочинства. Судочинство це діяльність, яка починається за наявності передбачених законом підстав (невизначеність у конституційності нормативного акта та відповідне звернення до Конституційного Суду; спір, що виник з цивільних правовідносин та звернення до суду за захистом права чи законного інтересу; факт адміністративного правопорушення; виявлення ознак злочину; економічний спір, що виник у сфері управління та звернення в арбітражний суд).

Органи прокуратури. Важливе значення в державному механізмі відіграє система органів прокуратури. Вона була та залишається одним з основних правоохоронних органів України, який відіграє істотну роль у механізмі стримувань і противаг та захисті прав людини.

Метою прокурорської діяльності є захист прав і свобод людини, загальних інтересів держави та суспільства, що охоплює різні прояви діяльності в межах покладених на прокуратуру функцій щодо: 1) сприяння в реалізації таких прав і

свобод; 2) недопущення їх порушень шляхом попередження останніх і нагляду за додержанням таких прав, свобод та інтересів з боку інших уповноважених органів; 3) відновлення прав та інтересів, порушених неправомірними діями; 4) притягнення до відповідальності винних у порушенні прав, свобод та інтересів.

Прокуратура України не належить до жодної гілки державної влади, що породжує політичні спекуляції та намагання підпорядкувати її іншим органам. Проте в сучасних умовах включити прокуратуру до якоїсь гілки державної влади не є можливим. На майбутнє необхідно вирішення питання щодо місця прокуратури серед гілок влади, оскільки її сучасне незалежне положення суперечить ст. 6 Конституції України, яка передбачає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Прокуратуру України втратила функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, яка впродовж десятиліть залишалась основною функцією прокуратури. Також була позбавлена самостійного характеру координаційна діяльність прокуратури й обмежена лише сферою боротьби зі злочинністю. Разом з тим, прокуратура залишається поліфункціональним органом, який відіграє провідну роль у кримінальному провадженні та здійснює правозахисну представницьку діяльність за його межами.

Основними напрямками діяльності прокуратури, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, є такі:

– нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове слідство. Окрім цього, в межах реалізації цієї функції прокурори координують діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Регламентується ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., ст. ст. 36, 37 КПК України від 13 квітня 2013 р. та ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р.;

– підтримання державного обвинувачення в суді. Підтримання державного обвинувачення розглядається в єдності із наглядом за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Регламентується ст. 22 Закону України «Про прокуратуру» та КПК України;

– нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян. Предметом є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, додержання встановлених законом порядку та умов тримання або відбування покарання особами в цих установах. Регламентується ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», ст. ст. 22, 24 КВК України від 11 липня 2003 р.;

– нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Виконується прокуратурою виключно у формі представництва інтересів громадянина або

держави в суді. Регламентується п. 5 ст. 121 Конституції України, п. 1 Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру»;

– представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави. Регламентується ст. ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру», ст. ст. 45, 46 ЦПК України від 18 березня 2004 р., ст. ст. 36, 127–130 КПК України, ст. ст. 7, 12, 21 Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р.

Поліція. Правовий статус поліції полягає перш за все у визначенні її соціального призначення як органу держави. Одним з основних елементів статусу поліції є її компетенція, що включає функції поліції в державі та конкретні повноваження (права та обов'язки).

Фактично можна стверджувати, що роль поліції в забезпеченні правопорядку є досить значною. За умов демократичної держави положення поліцейського апарату в системі органів влади зумовлено розмежуванням компетенції та повноважень між судовою та виконавчою владою. Функції визначення вини та застосування репресивних заходів за порушення закону належать судовим інстанціям, тоді як поліція, будучи органом виконавчої влади, покликана забезпечити для цього належні умови.

Поліцейська діяльність у сучасній європейській державі визначається двома основними моделями її організації: «англо-саксонської» та «континентально-європейської». У Великобританії та багатьох штатах США діяння, що мають ознаки складу злочину, розслідуються поліцією, яка за наявності достатніх підстав самостійно висуває обвинувачення та передає справу на розгляд до суду. В країнах континентальної Європи поліція повинна доповідати про злочин спеціальній посадовій особі – судовому слідчому, який проводить слідство самостійно або за допомогою поліцейських співробітників. Після цього матеріали надаються в прокуратуру для порушення кримінальної справи. Нормативно діяльність поліції цих держав поділяється на два види: судову та адміністративну. Так, судова поліція сприяє судам при встановленні порушень норм кримінального законодавства, займається пошуком і наданням необхідних доказів, розшуком і передачею осіб, винних у скоєнні злочину. У свою чергу адміністративна поліція здійснює превентивні заходи для того, щоб діяння приватних осіб не спричиняли шкоду суспільству.

Саме таке розмежування судової та адміністративної поліції на практиці має вагомe значення, оскільки визначає обсяг повноважень працівників поліцейського апарату у сфері відносин, що пов'язані із здійсненням правосуддя та кримінальним переслідуванням, де права громадян здебільшого обмежуються.

Контрольні питання:

1. Сформулюйте визначення та охарактеризуйте функції держави.
2. Назвіть форми здійснення функцій держави.
3. Розкрийте ознаки органів держави та наведіть їх класифікацію.

4. Дайте визначення функцій держави та наведіть їх класифікацію.
5. Назвіть основні принципи організації та діяльності державного апарата.
6. Розкрийте співвідношення механізму держави та його апарату.
7. Дайте характеристику сучасному стану законодавчої влади в Україні.
8. У чому полягає соціальна обумовленість функцій держави?