

Список використаних джерел

1. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2003. 220 с.
2. Мартиненко В. М. Нова парадигма публічного управління –об'єктивний імператив XXI століття (теоретико-методологічний аспект). *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокНаукДержУпр, 2011. № 3 (7). URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/01.pdf>.
3. Мартиненко В. М. Про методологічний концепт формування та розвитку нової парадигми публічного управління та її понятійного апарату. *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокНаукДержУпр, 2012. № 4 (12). URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/1/01.pdf>.
4. Мартиненко В. М. Публічне управління XXI ст. – наукова парадигма становлення нового світового порядку. *Публічне управління XXI століття: форсайтина успіху*: зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квіт. 2016 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2016. С. 60–64.

Надійшла до редколегії 10.09.2018 р.

УДК 35.082

ОРГАНІЗАЦІЯ І ЗДІЙСНЕННЯ ВЛАДИ В КРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Степаненко С. В.,

*д.держ.упр., доцент кафедри менеджменту,
Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського
"Харківський авіаційний інститут",
м. Харків*

Розглянуто питання, пов'язані з аналізом теперішнього та можливими змінами в подальшому конституційно-правового статусу органів державної влади в Україні.

Суттєвою ознакою державних органів є те, що лише вони наділяються державно-владними повноваженнями. Вони здійснюють свої функції від імені держави в чітко визначених законодавством формах. Зроблено спробу аналізу законодавчо визначеної організаційної структури.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, органи державної влади, проблематика, реформування, соціально-правова держава.

Stepanenko S. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Management Department,
NAU "KhAI", Kharkov*

ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF POWER IN THE COUNTRY AS AN OBJECT OF STATE POLICY

Issues related to the analysis of the present and possible changes in the future constitutional and legal status of public authorities in Ukraine are considered.

An essential sign of state bodies is that they are only given state-power powers. They exercise their functions on behalf of the state in clearly defined forms. An attempt is made to analyze the legislatively defined organizational structure.

Key words: constitutional legal status, public authorities, issues, reforming the social and legal state.

Постановка проблеми. Проблематика конституційно-правового статусу органів державної влади в Україні набуває сьогодні все більшої актуальності як для теорії, так і для практики конституційного права. Без її послідовного вирішення важко говорити про розвиток конституційного

© Степаненко С. В., 2018

права, адекватного потребам захисту прав і свобод людини і громадянина та побудові демократичної соціально-правової держави в умовах децентралізації владних повноважень зокрема та реформуванні системи державної влади в Україні взагалі.

Дискусія про те, яким чином повинно йти реформування органів державної влади в Україні, триває вже давно.

Віддамо належне вченим та фахівцям, які взяли участь у цій дискусії: завдяки їхнім зусиллям вдалося значно наблизитися до наукового розуміння проблематики, пов'язаної з реформуванням організації влади в нашій країні.

Але багато з зазначених проблем ще потребують подальшого наукового розроблення. Головна з них, яка має концептуальне значення, – це визначення місця різних органів державної влади в системі влади в нашій країні. Від правильного вирішення цієї проблеми залежить не тільки ефективність їхньої діяльності, але й стабільність розвитку нашого суспільства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань пошуку оптимальної моделі державної влади для України присвятили свої праці В. Авер'янов, В. Дерезь, Є. Євграфова, А. Пухтецька, О. Святоцький та ін.

Окремі аспекти щодо місця державної влади в житті країни досліджували такі вчені, як Ю. Битяк, М. Кельман, М. Козюбра, О. Мурашин, М. Орзіх, О. Петришин, Д. Притика, В. Сіренко, В. Тацій, І. Тимченко, Н. Хома та ін.

До цього часу здебільшого розглядалося державно-правовий статус кожної з гілок влади окремо. Це насамперед стосується аналізу правової природи і місця в державному механізмі органів законодавчої, виконавчої гілок державної влади та президента, що досліджують у своїх наукових працях українські вчені: І. Болясний, В. Копейчиков, А. Кривенко, В. Погорілко, В. Речицький, І. Салій, Ю. Тодика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Яворський, інші правознавці.

Мета статті. Попри те, що питанням організації системи влади в Україні присвячено чимало праць, ґрунтовного аналізу потребують проблеми становлення та розвитку системи влади в країні як об'єкта державної політики.

Виклад основного матеріалу. Реальне досягнення мети правової держави – захисту прав та інтересів громадян можливе лише за умови створення правового забезпечення організації та здійснення діяльності органів державної влади.

Проте нинішня система організації та здійснення влади в країні потребує не просто модернізації, а якісних змін.

Нестабільність функціонування системи публічної влади, безкінечні конфлікти між різними гілками влади, невпинна політизація державного управління вимагають пошуку оптимальної взаємодії різних гілок влади та їхнього конституційного закріплення.

Державний орган – це самостійна, структурно та організаційно відокремлена частина державного механізму, утворена відповідно до Конституції та законів України, наділена державно-владними повноваженнями, а також матеріальними і правовими засобами, необхідними для здійснення функцій та завдань держави.

Система норм Конституції України, що закріплюють статус державних органів, становить конституційно-правовий інститут засад організації державної влади України. Більш детально порядок формування, форми діяльності та повноважень державних органів визначено спеціальними законами про ці державні органи.

Структурними елементами конституційного статусу органів державної влади виступають:

- конституційні принципи формування, організації та діяльності органів державної влади;
- їхня організаційна структура;
- компетенція державних органів;
- форми і методи діяльності.

Особливістю державних органів є те, що народ безпосередньо обирає тільки Верховну Раду України і Президента України, які виступають органами первинного представництва. Усі інші державні органи є органами вторинного представництва. Вони формуються Верховною Радою України і Президентом України спільно чи окремо.

Суттєвою ознакою державних органів є те, що лише їх наділено державно-владними повноваженнями. Вони здійснюють свої функції від імені держави в чітко визначених законодавством формах. Лише вони мають законодавчо визначену організаційну структуру. Мають право видавати нормативні акти, обов'язкові для виконання. У разі необхідності можуть застосовувати засоби державного примусу. Існують також інші ознаки, що дозволяють відрізнити органи державної влади від будь-яких інших державних та недержавних організацій.

Слід зазначити, що державні органи та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Усі державні органи в своїй сукупності становлять єдину внутрішню впорядковану систему, що забезпечує єдність державної влади в цілому.

Залежно від обраного критерію органи державної влади можна класифікувати за різними ознаками:

- за способом утворення – поділяються на ті, що обираються безпосередньо народом (Верховна Рада України і Президент України), і ті, що формуються вказаними органами спільно чи окремо (Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України);

- за характером компетенції – виокремлюють органи загальної компетенції (наприклад, Кабінет Міністрів України) та спеціальної компетенції (Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України) та ін. Останні здійснюють управління державними справами в певній чітко визначеній сфері суспільних відносин;

- за функціональним призначенням: орган законодавчої влади – Верховна Рада України; орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади (міністерства, державні агентства тощо); органи судової влади (суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди); орган конституційної юрисдикції (Конституційний Суд України);

- за територією поширення державно-владних повноважень: загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України) та місцеві (місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів державної влади).

Система органів державної влади – це внутрішньо узгоджена, впорядкована і взаємодійова сукупність структурних елементів органів державної влади. В Україні систему органів державної влади становлять:

1. Верховна Рада України – парламент, єдиний орган законодавчої влади обирається народом і є загальнонаціональним представницьким органом.

2. Кабінет Міністрів України – Уряд України, вищий орган у системі органів виконавчої влади.

3. Центральні органи виконавчої влади – це міністерства, державні служби та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Здійснюють управління різними сферами життя.

4. Президент України – глава держави, який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

5. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції, головним функціональним призначенням якого є вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції та законів України.

6. Органи судової влади – це суди загальної юрисдикції, а також спеціалізовані суди – господарські й адміністративні, що здійснюють правосуддя шляхом розгляду кримінальних, цивільних та інших справ.

7. Органи прокуратури – здійснюють нагляд за точним і неухильним виконанням законів України.

8. Рахункова палата – виконує функцію здійснення від імені Верховної Ради України контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та використанням їх.

9. Вища рада юстиції – покликана забезпечити належний фаховий рівень суддівського корпусу України.

10. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

11. Місцеві органи державної виконавчої влади – це обласні й районні адміністрації, що здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Жодна з влад (судова, законодавча та виконавча) не має будь-яких переваг, проте можна зазначити, що від ефективного функціонування судової гілки влади значною мірою залежить ефективність функціонування всього державного механізму та взаємини між гілками влади.

Протягом років незалежності в організації влади загалом відбулося чимало змін. На конституційному рівні отримали визнання такі здобутки запровадження демократичного врядування, як поділ влади, незалежність суду і суддів, їхня підпорядкованість виключно Конституції й законам України, заборона створення надзвичайних та особливих судів.

Світовий досвід провідних держав свідчить про те, що зміна способу виробництва, як і економічного базису, обов'язково тягне структурні зміни в надбудові держави.

За цих умов визначення місця і ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в системі органів влади має ключове значення для сутності прокурорської системи, функцій прокуратури, її правового статусу, організаційного будівництва, форм і методів діяльності.

Тому прокуратура, як ніколи, має бути сильною й незалежною від відомчого впливу. До Генерального прокурора, до органів прокуратури на місцях звертаються народні депутати, громадяни з проханням покласти край причинам масових порушень законності. Усе це свідчить про те, що в найближчому майбутньому прокуратура має посісти самостійне місце в системі органів державної влади. Опоненти прокуратури, намагаються обґрунтувати тезу, що принцип поділу влади не залишає місця для самостійної наглядової ролі органів прокуратури, а тому необхідно розчинити її чи в судовій системі, чи в структурі органів виконавчої влади.

З цим погодитись не можна, крім іншого, тому, що фундаментальні гілки влади – законодавча, виконавча і судова уособлюють єдність верховної державної влади та її поділ, проте це не виключає можливості існування інших самостійних правових інститутів влади [4].

Певні зрушення відбулися в суспільній правосвідомості в цілому, але говорити про українське суспільство як європейське за своїм правовим менталітетом ще зарано. Правове регулювання, аналіз і розуміння будь-якої гілки державної влади починається з принципу поділу влади, що застосовується у переважній більшості розвинених країн. Цей принцип знайшов своє втілення і в Конституції України, відповідно до ст. 6 якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1].

Поділ влади є структуроутворювальним і функціональним принципом її раціональної організації та контролю. Розмежування спрямовано на утримання державної влади від можливих зловживань і виражається в розподілі компетенції, взаємному контролі, розробленні системи стримувань і противаг. Розмежування функцій між державними органами зумовлено відмінністю завдань, що ними виконуються, але в межах єдиної державної влади.

Відповідно, послаблення будь-якої гілки влади може призвести до невиконання усього комплексу завдань держави. Влада залишається єдиною, проте кожна ланка державного апарату чутливо реагує на певні зміни в суспільстві. Поділ влади не є абсолютним, він передбачає єдність влади на ґрунті загальних політико-правових принципів та мети цивілізованого демократичного суспільства. Поділ влад – це реальний дієвий механізм, що досягає єдності через динамічну рівновагу. Влада не може зосереджуватися в руках однієї особи чи органу, бо стануть неможливими взаємоконтроль, стримування, противага, а в кінцевому підсумку – поділ влади і правова держава.

Лише через поділ влади правова держава організовується та функціонує правовим шляхом, бо без такого поділу настає деспотія. Будь-яке суспільство або держава для свого функціонування і підтримки власної стабільності повинна мати певні закони, наявність яких передбачає існування структури в системі державної влади, що покликана їх реалізувати.

Проте розвиток суспільних відносин супроводжується конфліктами, що спонукає до створення гілки влади, здатної їх вирішувати. Таким чином, виникають три кола повноважень, що асоціюються з діяльністю законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Організація й діяльність органів державної влади в Україні базується на загальноновизнаних демократичних принципах, а саме:

– принцип народовладдя – він означає, що народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Влада народу є первинною щодо влади, якою наділено державні органи. Саме виключно народу належить право визначати і змінювати конституційний лад, і це право народу не може бути узурповане державою чи її органами;

– принцип державного суверенітету – означає верховенство, самостійність, повноту і неподільність державної влади в межах території України та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах;

– принцип поділу державної влади – суть цього принципу полягає в тому, що єдина державна влада і організаційно, і інституційно поділяється на три відносно самостійні гілки – законодавчу, виконавчу, судову, що забезпечує спеціалізацію органів державної влади у відповідних сферах суспільного життя і є запорукою неможливості узурпації всієї повноти державної влади однією з її гілок, оскільки органи законодавчої, виконавчої та судової влади стримують та урівноважують одне одного у процесі виконання своїх функцій і завдань. Цей принцип також передбачає взаємодію і співпрацю вказаних органів для найбільш ефективного функціонування єдиного державного механізму;

– принцип гуманізму – він означає, що всю владно-державну діяльність має бути спрямовано на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечення соціального добробуту та благополуччя як кожної людини, так і суспільства в цілому;

– принцип законності – означає, що всі державні органи у своїй практичній діяльності зобов'язані повністю дотримуватися вимог Конституції і законів України. Державні органи і посадові особи зобов'язані діяти лише в такий спосіб, як це прямо передбачено нормами закону, і лише в межах закріпленої за ними компетенції;

– принцип унітаризму – суть його полягає в тому, що в Україні існує єдина система державних органів, юрисдикція яких розповсюджується на всю її територію, на всі адміністративно-територіальні одиниці, незалежно від їхніх назви та правового статусу (рис. 1).

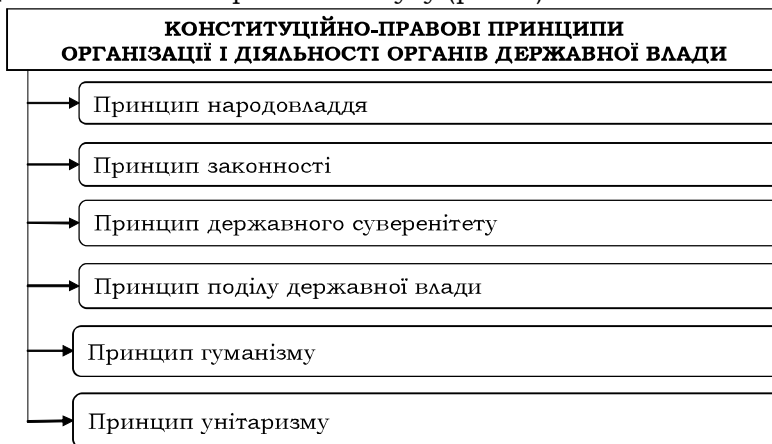


Рис. 1. Конституційно-правові принципи організації та діяльності органів державної влади в Україні

Окрім вищезазначених основоположних принципів організації та функціонування органів державної влади в Україні, законодавство України передбачає дію й інших принципів:

– обов'язковість для державних службовців рішень та актів, прийнятих вищестоящими органами в межах їхньої компетенції й відповідно до законодавчо встановлених повноважень;

– гласність у реалізації державної служби;

– поєднання єдиноначальності й колегіальності;

– відповідальність державних службовців за прийняті рішення; та ін.

Безпосередній або опосередкований вплив на організацію та діяльність органів державної влади мають такі принципи:

– рівне право доступу до державної служби;

– позапартійність органів виконавчої й судової влади;

– відокремлення церкви і релігійних організацій від держави;

– право не виконувати явно злочинні накази та розпорядження;

– гласність діяльності Верховної Ради України та гласність судового процесу;

– ієрархічність організації та діяльності органів виконавчої влади.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Подальше дослідження конституційно-правового статусу органів виконавчої влади, Конституційного Суду, Рахункової палати, інших державно-правових інституцій, що відіграють істотну роль у забезпеченні оптимальних відносин та тісної взаємодії всіх гілок державної влади, дослідження їхніх місця та ролі в системі органів державної влади потрібне з метою розроблення механізму оптимального співвідношення та взаємодії всіх владних структур, враховуючи зміни в їхньому конституційно-правовому статусі.

Список використаних джерел

1. Конституція України: прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. Київ: Просвіта, 1996. 80 с.
2. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006.
3. Селіванов А. О. Конституційні проблеми в сучасній теорії права. Доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективного конституційного правосуддя. Київ: Логос, 2012. 152 с.
4. Сухонос В. В. Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності. *Право України*. 2000. № 6. С. 10–13.
5. Шевченко А. Є., Старостюк А. В. До питання функціонування громадянського суспільства та розбудови правової держави в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 41–46.
6. Теорія держави і права : навч. посіб. (навч.-метод. комплекс) / А. Є. Шевченко, А. В. Старостюк, М. В. Кармаліта, А. М. Талах; за заг. ред. проф. А. Є. Шевченка. Вінниця: Нілан, 2015. 256 с.
7. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серп. 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини і громадянина (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень". Київ, 2003. 20 с.

Надійшла до редколегії 05.07.2018 р.