

*Мистецтво управляти державою є найвищим від усіх мистецтв.*

*Демокріт*

*Законодавча влада — серце держави, влада виконавча — її мозок.*

*Жан-Жак Руссо*

## **§ I. ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВИ ТА ЙОГО СТРУКТУРА**

Як було відзначено раніше, державно організоване суспільство для підтримки своєї життєдіяльності, вирішення завдань, які стоять перед державою, потребує функціонування різноманітних державних організацій.

Відомо, що функції державної влади здійснюються саме її чиновниками, армією, адміністрацією, судами. З цього випливає, що державна влада є не лише простою назвою.

Механізм держави являє собою систему державних організацій, завдяки яким реалізується державна влада, забезпечується державне керівництво суспільством.

Всі державні організації тісно пов'язані між собою. Кожна з них виконує відповідні завдання, є частиною загального механізму, в якому всі органи діють узгоджено, в рамках єдиної системи. Механізм держави визначається його суттю. Цей необхідний зв'язок може бути охарактеризований як зв'язок причини і наслідку, який опосередковується впливом форми держави. Так, за умов антидемократичного режиму цей механізм включає систему органів, установ, через яку політичні сили, що стоять при владі, реалізують державну владу, забезпечують свою економічну, політичну, ідеологічну перевагу і здійснюють державне керівництво суспільством. У ньому втілюється матеріальна сила влади, він завжди існує у відповідній формі, яка забезпечує реальність цієї сили.

Проте слід відзначити, що на механізм держави впливає стан економічного базису, співвідношення політичних сил, цілі, завдання і функції держави, відповідно до якого утворюється державний механізм і вносяться необхідні зміни.

Механізму держави притаманні такі властивості:

1. Він складається з особливої групи людей, яка виокремилась із суспільства і займається тільки тим або головним чином тим, що управляє.
2. Державні органи, що утворюють його, підпорядковані один одному. Уособлення окремих ланок механізму і перетворення їх у домінуючу силу саме і є показником кризи політичної влади, яку періодично переживає держава.

3. Кожний орган наділений владними, обов'язковими для всіх повноваженнями. Виступаючи від власного імені, державний орган діє як орган державного володарювання.

4. Обов'язкова наявність організаційних і матеріальних засобів примусу.

Державний механізм можна назвати «державною владою» або «публічною владою». Він створюється для здійснення функцій держави, і цей зв'язок найбільш повно виявляє себе у конкретній структурі державного апарату.

Виходячи з цього, можемо дати визначення поняттю, яке у юридичній науці називають механізмом держави.

*Механізм держави — це система всіх державних організацій, які створюються для організації і безпосереднього здійснення завдань і реалізації функцій держави.*

*Структуру механізму держави становлять:*

а) апарат держави; державні підприємства;

б) державні установи;

г) інші державні організації.

*Державний апарат — це частина механізму держави, яка являє собою систему всіх державних органів, які наділені владними повноваженнями для здійснення завдань та функцій держави, за допомогою яких практично здійснюється державна влада.*

Державні підприємства являють собою самостійні господарські організації, створені і зареєстровані у встановленому законом порядку для здійснення господарської діяльності з метою задоволення суспільних потреб у товарі (продукції, роботах, послугах) і одержання прибутку, які діють на підставі статуту, користуються правами і виконують обов'язки щодо своєї діяльності, є юридичними особами, мають самостійний баланс, розрахунковий та інші рахунки в банку. Іншими словами державні підприємства — *це вид державних організацій, які безпосередньо реалізують функції та завдання держави у сфері матеріального виробництва.*

Державне підприємство являє собою організаційно-правову форму підприємства, заснованого на державній власності. Визначення «державне» вказує, що це підприємство має особливості правового становища порівняно з недержавними підприємствами. Ці особливості обумовлені способом відмежування функцій власника від функцій управління майном у державному підприємстві. Саме державне підприємство як майновий комплекс є об'єктом права державної власності. Підприємству як суб'єкту права це майно належить на праві повного господарського відання. Це право вужче, ніж право власності. Обсяг його залежить від цільового призначення. Державне підприємство володіє, користується і розпоряджається цим майном, «вчиняючи щодо нього будь-які дії, що не суперечать закону і цілям діяльності підприємства», тобто його статуту. Оскільки державне підприємство є суб'єктом права повного господарського відання майном, а не суб'єктом права власності, щодо державних підприємств діє спеціальна категорія — правовий режим майна державних підприємств (ст. 37 Закону «Про власність»). Вона означає, що державні підприємства керуються спеціальними правилами заснування, утворення їх майна при заснуванні, визначення цілей і предмета діяльності (статути затверджують і контролюють уповноважені органи), управління майном, розподілу прибутку тощо.

Державні підприємства як суб'єкти однієї форми власності (організаційної форми) поділяються на *види*:

а) державні підприємства, засновані на загальнодержавній власності;

б) державні підприємства, засновані на республіканській (Автономна Республіка Крим) власності;

в) державні комунальні підприємства, засновані на власності адміністративно-територіальних одиниць. Усі ці підприємства — державні юридичні особи.

*Державні установи — це такі державні організації, які здійснюють завдання та реалізують функції держави у сфері нематеріального виробництва.*

Для державних установ типова не виробнича діяльність і вони функціонують в основному на підставі бюджетного фінансування. Слід мати на увазі, що державні підприємства і установи не можуть характеризуватися як державні органи тому, що вони:

а) не наділені владними повноваженнями, тобто не є носіями державної влади;

б) здійснюють управлінські функції лише у сфері своєї діяльності в межах підприємства чи установи;

в) мають чітко визначену тільки їм притаманну організаційну структуру, характер повноважень;

г) керуються у своїй діяльності статутом, наділені правами юридичної особи.

Власне державні підприємства і установи не слід ототожнювати з органами держави, але не можна протиставляти їх один одному, оскільки усі вони належать до державних організацій, які діють у єдності і взаємозв'язку. У свою чергу державний апарат повинен забезпечувати реалізацію функцій держави завдяки діяльності підприємств і установ, якими він керує.

Державний апарат має специфічне призначення, а саме: здійснення державної влади, проте на його структуру і принципи формування впливають різні фактори економічного,

політичного, історичного, міжнародного та іншого характеру, причому суттєві чи функціональні зміни вимагають удосконалення державного апарату, появу нових органів держави.

У найбільш абстрактній, загальній формі *структура державного апарату* може бути представлена таким чином:

а) органи законодавчої влади — «первинні» органи державної влади в буквальному розумінні цього слова, які є основою для інших;

б) органи виконавчої влади — виконавчо-розпорядчі органи, які здійснюють повсякденну оперативну роботу щодо державного управління суспільними процесами в інтересах суспільства: вони мають допоміжні державні установи (апарат управління, тобто організаційний і матеріальний апарат підготовки, прийняття і реалізації актів управління);

в) органи судової влади — органи, що вирішують спори про право, які виникають у таких сферах суспільного життя, як правотворчість (Конституційний Суд); підприємницька діяльність та управління (арбітражні суди); правовідносини громадян між собою та з юридичними особами, а також у разі вчинення громадянами злочинів (місцеві суди); спори, які виникають у сфері міжнародної торгівлі (міжнародні комерційні, апеляційні, арбітражні суди);

г) правоохоронні органи — державні органи, спеціально уповноважені здійснювати контроль і нагляд за додержанням Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, забезпечувати правопорядок, застосовувати заходи державного примусу до правопорушників<sup>1</sup>.

Від державного апарату слід відрізнити апарат державних органів, до складу якого належать певні допоміжно-обслуговуючі структурні підрозділи та посади, призначення яких полягає у забезпеченні виконання відповідними органами влади покладених на них функцій і завдань згідно з їх компетенцією<sup>2</sup>.

*Державний апарат* будує свою діяльність на підставі певних *принципів*. До них належать: а) демократизм; б) національна рівноправність; в) законність; г) суверенність; ґ) розподіл влади; д) соціальна справедливість; е) гуманізм і милосердя; є) поєднання переконання і примусу; ж) привселюдність, відкритість, врахування громадської думки тощо.

*Демократизм* в Україні характеризується тим, що державний апарат формується за волею більшості населення, виражає і виконує волю громадянського суспільства.

*Національна рівноправність* полягає в тому, що як корінна, так і всі інші національні групи, що проживають на території України, є рівноправними. Держава гарантує всім здійснення, охорону, захист і відтворення політичних, економічних, громадянських, соціальних та культурних прав.

*Законність* означає, що державний апарат організується і діє на основі законів. Його діяльність спрямована на виконання законів і відбувається у порядку, передбаченому чинними законами.

Державний апарат є виразником суверенітету народу. *Суверенність* полягає в тому, що робота державного апарату будується на засадах верховенства, повноти, неподільності, самостійності влади всередині країни та рівноправності і незалежності від будь-кого у зовнішніх відносинах.

Державна влада в Україні здійснюється за принципом *розподілу влади* на законодавчу, виконавчу і судову. Єдиним органом законодавчої влади є *Верховна Рада України*, вищим органом у системі виконавчої влади — *Кабінет Міністрів*. Правосуддя в Україні здійснюється виключно *судами*, що будуються за територіальним і спеціальним принципами. Забезпечено закріплення системи стримувань і противаг між різними гілками влади.

*Принцип соціальної справедливості* державного апарату означає, що його завданням є

забезпечення соціальної злагоди, консенсусу між різними частинами суспільства, балансу різних інтересів усіх соціальних прошарків, груп та інших верств населення.

*Гуманізм і милосердя* виявляються в тому, що державний апарат допомагає здійснювати всім верствам населення їх суб'єктивні права, охороняє й захищає основні права людини і громадянина, віддаючи пріоритет загальнолюдським цінностям, забезпечує гуманне і милосердне ставлення до всього населення України і кожного, окремо взятого індивіда.

Важливим принципом державного апарату України є *поєднання переконання і примусу*. Примус до осіб застосовується лише тоді, коли вичерпано всі можливості переконання, і особа не підкорилася загальнодержавним інтересам та інтересам громадянського суспільства.

*Привселюдність, прозорість та врахування громадської думки* означає, що свої функції державний апарат виконує відкрито, співпрацює з різними громадськими об'єднаннями і рухами, вивчає громадську думку і враховує її в організації та здійсненні покладених на нього завдань.

*Забезпечення злагоди і солідарності у суспільстві.*

Завершуючи висвітлення цього питання, слід зазначити, що в Конституції України (ст. 1) підкреслено: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава». Наведена інтерпретація держави дає можливість внести цілий ряд доповнень до поняття правової держави, врегулювати межі не тільки політичного, але й безпосередньо економічного, соціального і духовного впливу держави на громадянське суспільство.

Виходячи саме з такого поняття державного механізму, який виконує завдання і функції держави суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової, доцільно окреслити *напрями його реформування і перебудови* відповідно до положень адміністративної реформи, що відбувається у країні. Це насамперед:



- взаємодія усіх гілок влади в інтересах всебічного розвитку і зміцнення України;
- реформування судово-правової системи, адже власне суд має стати тією силою, що захищатиме право, забезпечуватиме його верховенство у державному та суспільному житті;
- відповідальність, синтез енергії, дисципліни і згуртованості в діяльності державного апарату, його ефективна і цілісна кадрова політика, компетентність, професіоналізм в роботі;
- здійснення збалансованої регіональної політики, а також налагодження системи місцевого самоврядування;
- скорочення державного апарату, його реорганізація, поглиблення принципу розмежування функцій між гілками влади;
- запровадження незалежної правової експертизи, спрямованої на прийняття законопроектів і рішень;
- необхідність нової системи ціннісних орієнтацій, основу якої складатимуть свобода, демократія, незалежність засобів масової інформації, соціальна справедливість, духовний розвиток на основі національних і загальнолюдських базових цінностей;
- необхідність запровадження демократичних процедур вирішення конфліктів між організаціями державного механізму.

## § 2. ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ: ЇХ ОЗНАКИ, ХАРАКТЕРИСТИКА І ВИДИ

Механізм держави складається з різних частин, що мають специфічний устрій і виконують властиві їм функції. Основним елементом його механізму є орган держави.

Кожен **державний орган** — це структурна уособлена ланка, відносно самостійна частина державного апарату, яка виконує певні завдання, функції держави і володіє такими основними ознаками:

1. Здійснює від імені держави передбачені законом функції у відповідній сфері діяльності.
2. Володіє владними повноваженнями, чим і відрізняється від державних підприємств та установ.
3. Має відповідну компетенцію, тобто закріплення сукупності завдань, функцій, прав і обов'язків (повноважень). Компетенція передбачає свій предмет відання, тобто свою сферу діяльності, для кожного державного органу.
4. Характеризується відповідною структурою, тобто будовою, згідно з видами окремих

служб і чисельністю складу (штату).

5. Має територіальний масштаб дій.

6. Формується в порядку, який встановлюється законом.

7. Встановлює правові зв'язки міждержавними службовцями.

8. Володіє, державним майном, яке знаходиться в його оперативному управлінні. Основна властивість державного органу полягає в тому, що він може видавати

юридичні акти, обов'язкові для виконання тим, кому вони адресовані, застосовувати заходи примусу, переконання, виховання, заохочення для забезпечення вимог цих актів; здійснювати нагляд за їх реалізацією. *Державні органи* можна поділити на такі *види*:

**1) За місцем у системі державного апарату:**

- а) первинні — створюються шляхом прямого волевиявлення народу;
- б) вторинні — всі інші органи, які створюються первинними органами і підзвітні їм.

**2) За способом утворення:**

- а) виборні (Верховна Рада, Президент України);

б) такі, що призначаються (Кабінет Міністрів, Генеральна прокуратура України та ін.);

в) успадковані.

**3) За часом функціонування:**

а) постійно діючі (загальнодержавні) (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Верховний Суд України та ін.);

б) тимчасові (спеціальні комісії Верховної Ради України тощо).

**4) За територією, на яку поширюється їх юрисдикція:**

а) загальнодержавні (Верховна Рада, Президент, Верховний Суд України та ін.);

б) місцеві (локальні — органи Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві суди та ін.).

**5) За складом:**

а) колегіальні (Верховна Рада, Конституційний Суд України тощо);

б) одноособові (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо).

**б) За поділом на гілки влади:**

- а) законодавчі (Верховна Рада України тощо);
- б) виконавчі (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації);
- в) судові (Верховний Суд України тощо).

**7) За характером повноважень:**

- а) загальної компетенції (Кабінет Міністрів України тощо);
- б) спеціальної компетенції (Міністерство юстиції України тощо).

**8) За функціями і правовими формами діяльності:**

- а) правотворчі (Верховна Рада, Президент України, Кабінет Міністрів України тощо);
- б) правозастосовні (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації тощо);
- в) правоохоронні (Міністерство внутрішніх справ України, СБУ тощо);

г) контрольно-наглядові (Генеральна прокуратура України тощо).

Державний орган складається з державних службовців, тобто осіб, які на професійній основі виконують завдання і функції держави.

Статус, права і обов'язки, засади діяльності державних службовців визначаються Законом України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р.

Таким чином, доречно буде дати ще одне визначення **органу держави**, як *структурно-організованого колективу державних службовців (або одного державного службовця), які наділені владними повноваженнями та необхідними засобами для виконання певних завдань і функцій держави.*