

## §1. Поняття, види та ознаки органів публічної влади

У суспільстві існують різноманітні види особистої і соціальної влади – влада глави сім'ї, влада володаря над рабом або слугою, економічна влада власників засобів виробництва, духовна влада церкви та ін. Усі названі види являють собою або індивідуальну, або корпоративну (групову) владу. Вона існує в силу особистої залежності підвладних, не розповсюджується на всіх членів суспільства, не претендує на загальність, не є *публічною*.

Влада ж *публічна* спрямована на вирішення суспільних справ, розповсюджується за територіальним принципом, їй підкоряються всі, хто знаходиться на певній «підвладній» території. Вона здійснюється особливим прошарком людей, які професійно займаються управлінням і складають апарат влади. Цей апарат підпорядковує всі шари суспільства, соціальні групи своїй волі, управляє на основі організованого примусу аж до можливості фізичного насильства відносно соціальних груп і окремих людей. Апарат публічної влади існує й функціонує за рахунок податків з населення і призначений для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Але апарат, і перш за все його керівництво відображають інтереси суспільства так, як вони їх розуміють. Точніше, в умовах демократії апарат лише під тиском громадського суспільства відображає реальні інтереси більшості соціальних груп, а в умовах авторитаризму правителі особисто визначають, у чому полягають інтереси й потреби суспільства.

Публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада). Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак:

– спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;

– інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);

- легітимність;
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- об'єднання підвладних за територіальною ознакою;
- загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;
- безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
- універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [\[1\]](#).

Водночас, для *державної влади* притаманні певні особливості, у першу чергу, державний суверенітет, загальнодержавний масштаб дії, спрямованість на першочергове виконання загально-національних потреб, постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства, наявність субординаційних відносин всередині державного апарату, наявність особливих органів – так званих «силових структур» (армія, суд, прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та ін.). Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як «властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами» [2] або як «верховенство і незалежність від будь-яких інших влад всередині країни або у взаємовідносинах з іншими державами»

[3]

. Однак легальне (законодавче) визначення державного суверенітету є більш розгорнутим і міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка розглядає цей політико-правовий феномен як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах»

[4]

*Влада місцевого самоврядування* також характеризується деякими особливостями:

- її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій);
- її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави;
- матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет;

– її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням;

– в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

---

## **§2. Система органів публічної влади в Україні**

Публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. В залежності від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему.

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на наступні ланки:

### *I. Система органів державної влади:*

1. Глава держави – Президент України.

2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади;

4. Система державних органів судової влади.

## II. Система органів влади Автономної Республіки Крим:

1. Єдиний представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

2. Система органів виконавчої влади автономії:

а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган автономії;

б) міністерства і республіканські комітети – центральні виконавчі органи автономії.

## III. Система органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються

територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Таким чином Конституція України чітко розмежує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч.1 ст.5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування – суть органи влади народу, але водночас – це різні форми здійснення цієї влади.

**Орган державної влади** – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності.

Державна влада є єдиною у тому сенсі, що вона здійснюється державним апаратом у цілому і не існує кількох конкуруючих «державних влад». Це є однією із складових державного суверенітету. Однак, по-перше, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи. По-друге, з історичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади.

Єдину державну владу здійснює державний апарат, що являє собою систему державних

органів. У межах цієї системи розрізняються три основні підсистеми органів або гілки державної влади: законодавча, виконавча і судова. В основі такого структурного устрою апарату держави лежить функціональна диференційованість державної влади [5]. Зазвичай цю функціональну диференційованість пояснюють як поділ праці з державного управління. Раціональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, що мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які управляють згідно з цими нормами, і органи, які вирішують спори про право.

Три основні гілки влади відображають основні правові форми впливу державного апарату на суспільство, прерогативні функції відповідних органів спрямовані назовні державного механізму, на цілеспрямоване впорядкування суспільних відносин. Однак з ускладненням завдань, що постають перед суспільством і державою відбувається ускладнення державного апарату і подальша спеціалізація державних органів, з'являються нові органи, які не входять до жодної з основних гілок влади. До таких органів слід віднести президента у напівпрезидентській республіці, конституційний суд, прокуратуру, рахункову палату, виборчі комісії та ін. Їх функції в першу чергу спрямовані всередину державного механізму, мають на меті забезпечення його оптимального функціонування в межах Конституції та законів. На сьогодні дедалі більше вітчизняних державознавців схильні розглядати принцип поділу влади як доктринальний, не обмежуючи систему органів державної влади трьома гілками, про які йдеться у ст.6 Конституції України [6].

**Орган місцевого самоврядування** – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень.

Система органів місцевого самоврядування, на відміну від системи державних органів, не підпорядковується принципу поділу влад. Однак це не виключає їх функціонального і компетенційного розмежування. Змістовна класифікація цих органів зводиться до їх поділу на представницькі і виконавчі. Представницькі (ради) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення. Як слушно зазначає з цього приводу російський автор В.І.Васильєв, «головна ознака представницького органу в тому й полягає, що будучи виборним органом, він один поєднує у своїй особі всю місцеву спільноту і уповноважений цією спільнотою на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності» [7]. Втіленням цих рішень в життя займаються виконавчі органи, які можуть бути виборними або призначуваними.

Слід відзначити, що в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються два початки: суспільний і державний. *Державний початок* виявляється у тому, що: а) територія місцевого співтовариства є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави; б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції й законах; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави. У свою чергу, *суспільний початок*

виявляється у наступному: а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування; б) матеріально-фінансову базу їх складає комунальна власність і місцевий бюджет; в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори; г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території; д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб.

Органи публічної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями:

- 1) за належністю до однієї з підсистем публічної влади – органи державної влади і органи місцевого самоврядування;
- 2) за порядком формування – виборні й призначувані;
- 3) за порядком прийняття рішень – одноосібні та колегіальні;
- 4) за предметною підвідомчістю – органи загальної й спеціальної компетенції;
- 5) за територіальною підвідомчістю – загальнодержавні й місцеві;



6) за внутрішньою структурою – централізовані й децентралізовані;

7) за часом існування – постійні та тимчасові.

---

### **§3. Принципи організації й діяльності органів публічної влади в Україні**

Принципи організації й діяльності органів публічної влади – це законодавчі відправні засади, ідеї, положення, які виступають базисом формування, організації та функціонування органів публічної влади. Вони поділяються на загальні принципи, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади.

У свою чергу, загальні принципи прийнято поділяти на дві групи в залежності від форми їх юридичного закріплення й місця в загальній системі принципів, що визначають організацію роботи органів публічної влади.

До першої групи відносяться принципи, які закріплені в Основному Законі і являють собою засади конституційного ладу України: вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність [ [8](#)]

Принцип **найвищої соціальної цінності людини** передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади. Жодна інша мета не може слугувати підставою для обмеження чи скасування основних прав і свобод особи. Органи публічної влади створюються й діють для забезпечення прав людини, всі інші їх функції є похідними.

Зміст принципу **народного суверенітету** полягає у визнанні народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Саме народу належить право бути вищим суддею з питань влади і вирішувати долю останньої. Відповідно його воля, висловлена в певних формах, є істинним і єдиним базисом держави. Саме від волі народу виходить мандат на устрій держави і будь-які зміни її форми, входження держави у відповідні міждержавні об'єднання. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами; водночас ніхто не може узурпувати державну владу.

Принцип **державного суверенітету** означає визнання державної влади похідною від народу верховною владою, що виявляється у самостійному здійсненні державою своїх функцій в рамках національного і міжнародного права. Спираючись на легальне визначення суверенітету України, що дається у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., можна виділити чотири внутрішніх і дві зовнішніх ознаки державного суверенітету:

Внутрішні ознаки:

– верховенство – на території держави не може бути інших, конкуруючих з нею влад; тільки держава може робити свої веління загальнообов'язковими;

– самостійність – будь-яке протизаконне втручання інших суб'єктів політичної системи в діяльність держави заборонене; у держави достатньо власних ресурсів для виконання своїх завдань і функцій;

– повнота – державна влада розповсюджується на всі сфери суспільного життя без винятку; держава має право вирішувати будь-які справи, що становлять суспільний інтерес, без винятку;

– неподільність – державна влада є цілісною, єдиною; між державними органами і гілками влади розподіляються лише повноваження для більш ефективного вирішення суспільних справ.

Зовнішні ознаки:

– незалежність – держава самостійно формує свою зовнішню і внутрішню політику, втручання іноземних держав у внутрішні справи суверенної держави є неприпустимим;

– рівноправність – держава має рівні права і обов'язки у порівнянні з іншими суверенними державами, є повноцінним учасником світової спільноти.

Принцип **республіканізму** або *республіканської форми правління* проголошений у ч.1 ст.5 Конституції і полягає у тому, що всі вищі органи державної влади формуються або безпосередньо народом, або загальнонаціональними представницькими органами. Таким чином, в Україні неможливі будь-які спадкові, довічні посади і державні органи, виведені за межі відповідальності перед народом. Основний Закон України 1996 р. закріпив напівпрезидентську республіку, за якою глава держави – Президент – виведений за межі трьох основних гілок влади і покликаний виконувати консолідуючу, інтегруючу роль у державному механізмі.

Принцип **демократизму** означає право і реальну здатність громадян, широких верств населення впливати на процес вироблення і зміст державно-владних рішень. У новітній літературі з теорії держави і права набуло поширення «розширювальне» тлумачення демократії, коли демократія ототожнюється з взірцем, оптимальним устроєм держави

[9]

. На наш погляд, більш коректним є «буквальне» тлумачення демократії як форми політичного режиму, коли демократичною вважається «та держава, устрій і діяльність якої відповідають волі народу, загальноновизнаним правам і свободам людини і громадянина»

**[10]**

. У демократичній державі мають створюватися належні умови для діяльності політичних партій, спілок, асоціацій, що відображають багатоманітність соціальних, політичних, економічних ідеалів, прагнень і програм.

Принцип **унітаризму** або унітарної форми державного устрою у сфері державного будівництва означає відсутність у складі України будь-яких державоподібних утворень, єдність державного механізму і єдність системи законодавства. В адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватися органи, паралельні з місцевими органами державної влади. Вони можуть мати тільки власні органи місцевого самоврядування, порядок формування, функції та компетенція яких визначаються законодавством України. Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною автономією у складі України і ніяким чином не порушує унітарного характеру нашої держави.

Принцип **соціальної держави** означає спрямованість державної політики на першочергове задоволення соціальних потреб громадян. Зазначений принцип покладає на державу обов'язок розробляти і здійснювати спеціальні соціальні програми, спрямовані на підвищення загального рівня життя громадян, підтримку соціально вразливих прошарків суспільства, вирівнювання доходів населення, здійснення заходів щодо розширення мережі і зміцнення матеріально-технічної бази соціальних закладів, тобто здійснення патерналістської функції.

Слід відзначити, що Україна нині знаходиться лише на початку свого шляху до соціальної держави. Концептуальне викладення шляхів розбудови соціальної держави в нашій країні міститься в Основних напрямках соціальної політики на період до 2004 року, розроблених Кабінетом Міністрів і затверджених Указом Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000. Найважливішими завданнями у соціальній сфері цей документ проголошує забезпечення розвитку народонаселення, створення сприятливих житлових та соціально-побутових умов, удосконалення трудових відносин, розвиток ринку праці та зайнятості населення, розвиток соціального партнерства, реформування системи соціального забезпечення (у тому числі соціальна підтримка громадян, звільнених у запас або відставку з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, установ кримінально-виконавчої системи і членів їх сімей), розвиток гуманітарної сфери (освіти, науки, фізкультури і спорту та ін.).

Принцип **правової держави** закріплений у ст.1 Конституції України і передбачає визначеність державних органів правом, перш за все демократичною конституцією і

правовими законами, виданими на підставі цієї конституції. Найбільш ґрунтовну характеристику правової держави, на наш погляд, подав німецький державознавець У.Мойнер: «Правова держава є не тільки державою законного управління і всеохоплюючого судового контролю, не тільки принципом правової безпеки і обов'язковості виконання. У матеріальному сенсі слова воно передбачає спільноту, побудовану на повазі особистої свободи і засадах такої поміркованої та міцно заснованої державної влади, що має на меті захист цієї свободи, влади, чий порядок, що походить від народу, пов'язує всі державні дії цими засадами і прагненням до справедливого і рівномірного перетворення людських взаємин» [11]. При цьому під правом розуміють систему загальнообов'язкових норм, що відображають усталені уявлення народу про належний і справедливий устрій державного і суспільного життя.

Принцип **поділу влади**, не відкидаючи єдності системи державної влади, вимагає, перш за все, здійснення її на основі функціонального поділу (по горизонталі) на законодавчу, виконавчу і судову підсистеми («гілки»), носіями якої є самостійні органи держави (наприклад, в Україні – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та суди України). Водночас цей принцип передбачає реальне зрівноважування, за якого жодна з трьох гілок влади не може ущемити або підкорити собі інші. З іншого боку, принцип поділу влади знаходить свій прояв у розмежуванні (по вертикалі) предметів відання і повноважень між вищими, центральними і місцевими органами державної влади. Конкретний зміст принципу поділу влади найбільш вдало, на наш погляд, визначено російськими державознавцями М.В.Баглаєм і Б.М.Габричидзе:

– закони повинні мати вищу юридичну силу і прийматися тільки законодавчим (вищим представницьким) органом;

– виконавча влада повинна займатися в основному виконанням законів і тільки обмеженою нормотворчістю, бути підзвітною або главі держави, або парламенту;

– між органами законодавчої і виконавчої влади має бути забезпечений баланс повноважень, що виключає перенесення центру прийняття владних рішень, а тим більш усієї повноти влади на одного з них;

– судові органи незалежні й у межах своєї компетенції функціонують самостійно;

– жодна з трьох гілок влади не повинна втручатися в прерогативи іншої влади, а тим більше зливатися з іншою владою;

– спори про компетенцію повинні вирішуватися тільки конституційним шляхом у рамках юридичної процедури, тобто Конституційним Судом;

– конституційна система повинна передбачати правові засоби стримування кожної влади двома іншими, тобто містити взаємні противаги для всіх влад [\[12\]](#) .

Принцип поділу влади закріплений у ст.6 Конституції України і відображений у структурі Основного Закону.

Принцип **законності** стосовно діяльності органів публічної влади закріплений у ч.2 ст.19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, конституційно визнано, що за межами компетенції, визначеної Конституцією та законодавством, органи публічної влади діяти не можуть. З іншого боку, з конституційного припису випливає, що компетенція, форми і методи діяльності органів публічної влади мають бути закріплені в чинному законодавстві. Це є важливою гарантією захисту прав і свобод громадян від свавілля посадових осіб.

Принцип **гласності** полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи. Цей принцип відкидає будь-які перепони на шляху суспільно значущої інформації, за винятком лише мінімальних правообмежень, необхідних для забезпечення національної безпеки та обороноздатності, і водночас вимагає від держави налагодження міцних, постійних зв'язків з громадськістю. При цьому швидкий розвиток засобів масової комунікації значно полегшує інформаційний обмін, дає змогу якісно та кількісно його покращити, і водночас робить все більш проблематичним приховування відомостей від широких кіл громадськості. На відміну від попередніх принципів, принцип гласності не відображений у тексті Конституції у вигляді окремої норми, але впливає зі змісту низки конституційних норм (зокрема, з положень ст.57, ч.1 ст.84, ч.2,3 ст.94, п.7 ст.129) і прямо закріплений у багатьох законах, що визначають статус органів державної влади і місцевого

самоврядування

[13].

До другої групи загальних принципів можна віднести: позапартійність державної служби, професіоналізм і компетентність, економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, відповідальність держави за діяння своїх органів та посадових осіб, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Вони підпорядковані основам конституційного ладу і поширюють свою дію на всі органи публічної влади.

Спеціальні принципи організації та діяльності органів публічної влади є досить різноманітними і обумовленими специфікою кожного з них. З огляду на це перелік і конкретний зміст цих принципів буде викладено при характеристиці організації роботи кожного з органів публічної влади окремо.

---

#### §4. Функції та компетенція органів публічної влади

Поняття функцій держави і функцій державних органів увійшли до лексикону вітчизняної державознавчої науки ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму. Широко використовувались вони і в радянській теорії держави та права, ставши у 70-ті рр. предметом широкої наукової дискусії [14].

На сьогодні 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. Кожний 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

[15]

Функції держави (а відповідно – і державних органів) поділяються за сферами діяльності («об'єктні» чи «предметні» функції) та за формами діяльності («технологічні», «владні» або «організаційні»). [16]

Традиція виділяти функції державних органів за формами їх діяльності походить від класиків дореволюційної юридичної науки Російської імперії другої половини XIX – початку XX ст. (таких як В.В.Івановський, А.С.Алексеев, Н.М.Коркунов, Ф.Ф.Кокошкін та ін.), які під впливом теорії Ш.Монтеск'є виділяли три функції державної діяльності: законодавчу, виконавчу і судову [17]. При цьому розподіл функцій державної влади за їх юридичною природою називався матеріальним, а розподіл їх за компетенцією органів – формальним. Державні органи розподілялись на три категорії в залежності від того, який рід функцій був переважаючим для них. Принципове значення мав висновок про те, що «кожний орган, незважаючи на принципове наділення його якоюсь однією функцією, додає до неї в інтересах своєї політичної влади певною мірою й інші функції і таким чином певною мірою їх усіх поєднує» [18]. Вказані автори особливо підкреслювали неприпустимість змішування функцій державної влади з її завданнями, що впливають з мети держави (в якості якої проголошувалося «переслідування суспільного інтересу»), такими як охорона зовнішньої безпеки, захист права, турбота про економічний добробут населення і т.д., і відзначали, що одне й те ж державне завдання може здійснюватися державою в різних формах вияву влади, і, навпаки, одна й та ж функція влади може слугувати різним завданням.

Практика виділення об'єктних функцій державних органів склалася в межах радянської юридичної науки, яка відмовилась від будь-якого зв'язку з концепціями «буржуазного» державознавства і висувала на перший план класовий підхід до аналізу проблем держави та права. Функції держави, відповідно, визначались як головні напрямки діяльності держави, що виражають її класову сутність і призначення у суспільстві [19]. Поряд з функціями держави у науковій літературі виділялися й функції її органів, однак принцип розподілу влад заперечувався як буржуазний, замість нього проголошувався принцип повновладдя Рад, а основні напрямки діяльності останніх визнавались первісними по відношенню до функцій усіх інших державних органів. Функції виконавчо-розпорядчих органів вважались конкретизуючими функції Рад за окремими сферами державного і суспільного життя

[20]



Нині в якості основних об'єктних функцій держави та її органів визнаються політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна, оборонна, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, гуманітарна. За способами (формами) діяльності розрізняють законодавчу (нормотворчу), виконавчу, судову, установчу, контрольну та інтерпретаційну функції.

**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 цілком певний висновок про «належність», правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах. Ані функції, ані завдання зробити такий висновок можливості не дають. «Належність» органу визначається іншими двома чинниками: підвідомчістю і повноваженнями. Саме ці юридичні явища і є елементами компетенції органів публічної влади. Адже, аналізуючи законність дій органів влади, завжди виходять саме з двох критеріїв: чи входить дана справа у сферу «володарювання» цього органу та чи мав він право діяти саме таким чином.

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

**Повноваження** державного органу є його «правообов'язками», оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб'єктивного права стосовно підвладного суб'єкта. Недарма законодавство для визначення конкретних повноважень владного органу використовує дієслова у третій особі однини: «призначає», «координує», «керує» тощо. Адже саме така форма дає можливість найбільш точно висловити «двоїсту» сутність зазначених повноважень: вказати права органу, водночас даючи зрозуміти неприпустимість їхнього незастосування. При цьому слід мати на увазі, що, як цілком слушно зауважують А.Ф.Ноздрачов і Ю.А.Ти-хомиров, «орган є «правозобов'язаним» не тільки перед державою і перед суспільством, але й перед громадянином»

[21]

, що знайшло своє закріплення у ч.2 ст.3 Конституції України.

У сучасній державознавчій літературі та чинному законодавстві терміни «підвідомчість», «предмети відання» і «коло підвідомчих справ» використовуються як рівнозначні. Саме у такому значенні використовується термін «підвідомчість» у ЦПК України (Глава 3), КпАП України (Глава 17) та в кількох інших нормативних актах. На наш погляд, таке ототожнення понять є не зовсім коректним, оскільки зміст вказаних 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. Але точність такої вказівки може бути досягнена лише шляхом визначення якісної (змістовної) та кількісної (територіальної) специфіки певних відносин. Юридична вказівка на особливості змісту цих відносин якраз і являє собою предмети відання, але сама по собі така 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 (поряд з предметами відання) 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.

На жаль, на внутрішню структуру підвідомчості досі не зверталось достатньої уваги у спеціальній літературі, а її складові елементи здебільшого розглядалися у відриві один від одного. Так, досить розповсюдженим у сучасному державознавстві є судження про те, що за характером повноважень органи державної (зокрема виконавчої) влади поділяються на органи загальної компетенції і органи спеціальної компетенції [22]. Насправді, у цьому випадку критерієм розподілу виступає не характер повноважень, а широта предметної підвідомчості (предметна спеціалізація) органу публічної влади.

У свою чергу, питання про територіальне розмежування компетенції розглядається переважно у зв'язку з проблемою форми державного та адміністративно-територіального устрою, головним чином в аспекті розмежування компетенції між центральними та місцевими органами виконавчої влади [23]. Головна хиба такого підходу полягає у відриві даного питання від загальної проблеми визначення структури компетенції органів публічної влади, що призводить до неточних висновків. Адже мова весь час йде про розмежування повноважень, хоча у більшості випадків насправді проблема полягає не тільки у конкретних повноваженнях, а й у територіальних

межах їх застосування, тобто у територіальній підвідомчості. До того ж порушується внутрішня узгодженість елементів компетенції, адже всі вони є логічно обумовленими і структурно взаємопов'язаними, являючи в сукупності неподільну єдність, систему.

Підсумовуючи усі вищевказані загальнотеоретичні висновки, вважаємо доцільним зобразити структуру компетенції органів публічної влади у вигляді такої схеми:

Слід мати на увазі, що компетенція державних органів стосовно компетенції держави має похідний характер. Володіючи початковою компетенцією, загалом окресленою Конституцією, держава розподіляє її між своїми органами таким чином, щоб вони працювали узгоджено і являли собою єдиний цілісний механізм, який здійснює державні функції. Зрозуміло, що держава не може наділити свої органи компетенцією, яка б перевищувала її власну. 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.

Оскільки компетенція органу держави визначається шляхом видання правових норм, вона становить собою явище не тільки державно-владне, а й правове. Як правило, компетенція органу встановлюється вищими органами державної влади, і тільки компетенція останніх встановлюється волею народу (як єдиного джерела влади за Конституцією).

У спеціальній літературі висловлені різні судження з питання про співвідношення функцій з компетенцією державних органів. При цьому розмаїтті підходів до вирішення даної проблеми, практично всі дослідники єдині в тому, що функції та компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісному зв'язку між собою [24]. 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 окреслюються у праві через вид і міру можливої й належної владної поведінки (повноваження), сферу її застосування (предметну

підвідомчість) та територію дії (територіальну підвідомчість). Беручи до уваги, що повноваження, предметна і територіальна підвідомчість складають поняття «компетенція», можна зробити висновок, що функції є напрямами реалізації (застосування) компетенції на шляху до поставленої перед органом мети:

*компетенція*

à

*функції*

à

*завдання*

à

*мета*

. Як цілком слушно вказує В.Ф.Погорілко, компетенція органу є похідною від його функцій, вона за змістом є більш рухомою, динамічною, пристосованою до частіших змін [\[25\]](#)

Разом з тим функції органу влади виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. При цьому основні напрямки діяльності державних органів є похідними від головних функцій держави, або, іншими словами, функції держави розподіляються між усіма органами в залежності від місця кожного з них у державному механізмі.

---

## **§5. Форми діяльності органів публічної влади**

Під формами діяльності органів публічної влади розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції.

Проблема форм діяльності органів публічної влади є однією з найбільш дискусійних у сучасному державознавстві, про що свідчить розмаїтість думок щодо питання про їх класифікацію. На нашу думку, найбільш обґрунтованою і конструктивною є позиція тих учених, що, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності в залежності від характеру породжуваних наслідків.

Правові форми являють собою діяльність, пов'язану із здійсненням юридично значущих дій у жорстко визначеному законом порядку. Правові форми являють собою однорідну діяльність, яка пов'язана з прийняттям правових актів і тягне за собою юридично значимі наслідки.

У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень» [\[26\]](#).

На наш погляд, доцільно виділити п'ять основних форм юридичної (правової) діяльності органів державної влади: **установчу, правотворчу, правозастосовчу, інтерпретаційну і контрольню-наглядову.**

– *Правотворча* – діяльність суб'єктів щодо створення правових норм, їх зміни і скасування.

– *Правозастосовча* – це діяльність, за допомогою якої «забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладення на інших відповідних юридичних обов'язків або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових суперечок і правопорушень, а також і притягнення винних до юридичної відповідальності»

[\[27\]](#)

. Різновидами правозастосовчої діяльності є правонаділяюча та правоохоронна.

– *Контрольна* – «система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою виправити його відхилення від заданих параметрів»

[28]

– *Установча* – спрямована на структурні перетворення у державному апараті і суспільному організмі.

– *Інтерпретаційна* – «складна, багатогранна, пронизуюча всі основні форми створення і реалізації права робота щодо з'ясування і роз'яснення змісту і цілей норм права»

[29]

Усі ці форми характеризуються низкою спільних ознак: 1) врегульовані матеріальними і процесуальними нормами права; 2) призводять до юридично значущих наслідків, тобто до виникнення, зміни або припинення правовідносин; 3) завжди пов'язані з розглядом юридичних справ, тобто таких життєвих обставин, які прямо передбачені законом (чи іншим нормативно-правовим актом) і потребують відповідного підтвердження та юридичного забезпечення; 4) здійснюються виключно вповноваженими на те органами держави та посадовими особами; конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативним актом; 5) виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права (матеріальними і процесуальними); 6) їх результати завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 7) пов'язані з необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки. Конкретний перелік правових форм діяльності тих чи інших державних органів залежить від змісту їх компетенції та характеру покладених на них функцій.

**Неправові форми діяльності** – це однорідна діяльність, що не вимагає повного і суворого юридичного оформлення, не пов'язана з учиненням юридично значущих дій і прийняттям правових актів.

У сучасній державознавчій літературі висловлено багато підходів до класифікації неправових форм діяльності органів державної влади. Зокрема, російський теоретик М.І.Байтін пропонує виділяти три такі форми: організаційно-регламентуючу, організаційно-господарську й організаційно-ідеологічну [30], російські фахівці з адміністративного права Д.Н.Бахрах, А.П.Альохін, А.А.Кармолицький, Ю.М.Козлов – власне організаційну діяльність і здійснення матеріально-технічних операцій

[31]

. Відомий український державознавець О.Ф.Фрицький поряд із правовою, матеріально-технічною і організаційною формами виділяє проміжні організаційно-правові форми

[32]

На наш погляд, неправові форми діяльності органів публічної влади найбільш доцільно поділяти на організаційні й матеріально-технічні.

**Організаційна діяльність** у цілому є підзаконною. Вона здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції органу. Однак правом тут регламентується лише загальна процедура вчинення дій. Організаційні дії найчастіше проводяться в порядку поточної управлінської діяльності. Організаційні форми діяльності поділяються на основні та допоміжні.

*Основні організаційні форми* діяльності – сесія Верховної Ради України, Верховної Ради АРК, і місцевих рад, засідання Кабінету Міністрів України і Ради міністрів АРК, засідання тимчасових спеціальних і слідчих комісій, підкомісій і робочих груп, комітетів Верховної Ради України, депутатських груп і фракцій, Погоджувальної ради депутатських груп і фракцій, самостійна робота депутатів у виборчих округах і т.д.

*Допоміжні організаційні форми* діяльності – проведення координаційних нарад, науково-практичних конференцій, офіційні візити за кордон і робочі поїздки по країні, прес-конференції, інтерв'ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, телефонні переговори і т.д.

Організаційні форми, за виразом Г.В.Атаманчука, можна охарактеризувати як «способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми» [33]. Такого роду дії або передують реалізації влади, або є наслідком, що впливає з процесу такої реалізації, а сама їх роль – винятково допоміжна. Кожна така дія не викликає безпосередніх юридичних наслідків, однак вносить свою певну частку в кінцевий правовий результат. Доцільно відзначити, що конкретний перелік таких форм обумовлюється специфікою правової форми, конкретним змістом реалізованої компетенції, а також особливостями структури і персонального складу компетентного органу.

До видів **матеріально-технічних операцій** належать робота з депутатськими запитами і зверненнями, різними інформаційними запитами, діловодство, експедиція, охорона, збір і опрацювання ін-формації, проведення вимірів, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерсь-кого і статистичного обліку і т.д. Вони здійснюються переважно управлінським апаратом.

---

## §6. Методи діяльності органів публічної влади

Під **методами** діяльності органів публічної влади розуміють конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування. Класифікація цих методів можлива за різними критеріями, за різними їх властивостями. Зокрема, в літературі з радянського будівництва виділялися наступні методи: економічні, виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й неправові; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загальне керівництво, безпосереднє управління; загальні й спеціальні; стратегічні й тактичні. [\[34\]](#)

З точки зору предмета науки державного будівництва найбільш важливе значення має характеристика організаційних та соціально-психологічних методів діяльності органів публічної влади.

Сутність організаційних методів полягає у впорядкуванні діяльності структурних підрозділів, посадових осіб та працівників органів публічної влади з метою їх оптимального функціонування. Ці методи спрямовані всередину апарату, на підвищення організованості органів публічної влади, на оптимізацію їх владної діяльності. Вони мають



на меті підвищити ефективність практичної реалізації ними своїх завдань, функцій та компетенцій.

Серед організаційних методів діяльності органів публічної влади можна виділити **планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату та ін.**

**Планування** є методом діяльності органів публічної влади, сутність якого полягає у завчасному прогнозуванні розвитку суспільних процесів у відповідній сфері та визначенні своїх дій у близькому та віддаленому майбутньому. При використанні даного методу мають додержуватись наступні вимоги:

- сполучення поточного планування (на квартал або більш короткий термін) із перспективним (на рік або термін повноважень органу);
- роздільне складання планів організаційних заходів і планів соціально-економічного розвитку;
- комплексний характер планів, у яких сполучаться різні організаційні форми діяльності органів;
- зміст організаційних планів завжди має погоджуватися з планами економічного і соціального розвитку;
- у планах виділяються: основні напрямки діяльності або вузлові питання, конкретні організаційні заходи (сесії, засідання, перевірки і т.д.), терміни проведення заходів, відповідальні особи;
- порядок підготовки планів має регулюватися регламентами або спеціальними

положеннями органів.

В умовах подальшої спеціалізації органів публічної влади, ускладнення державного механізму, відокремлення системи органів місцевого самоврядування дедалі більшого значення набуває **метод координації**. Він полягає у забезпеченні узгодженості в роботі різних органів публічної влади і їх структурних підрозділів шляхом встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними. Характер координаційних зв'язків може бути різним в залежності від місця й ролі кожного з кореспондуючих суб'єктів у загальній системі органів публічної влади чи у структурі окремого органу. Якщо суб'єкти перебувають на одному рівні системи, то координаційні відносини між ними набувають характеру коорд-инаційно-паритетних; якщо ж вони належать до різних рівнів, то координаційні відносини між ними можна визначити як коорд-инаційно-субординаційні. За допомогою методу координації встановлюється більш тісна взаємодія між різними органами публічної влади, здійснюється маневрування наявними ресурсами, забезпечується єдність і погодження всіх стадій процесу управління, а також кооперація дій керівників.

**Метод вироблення рішень** полягає у сукупності засобів і вимог щодо формування владних рішень оптимального, законного змісту і форми.

Процес публічно-владної діяльності, або процес управління суспільними процесами, являє собою сукупність циклічних дій, пов'язаних з виявленням проблем, пошуком шляхів їх вирішення і організацією виконання прийнятих рішень. У процесі виконання публічно-владних функцій посадові особи приймають велику кількість рішень, здійснюючи планування, організуючи роботу, мотивуючи людей, контролюючи і координуючи всі процеси, пов'язані з діяльністю органу публічної влади.

Процес прийняття рішення складається з чотирьох основних етапів:

1. *Постановка проблеми* (визначення цілей):

– виникнення нової ситуації;

– виникнення проблеми;

– збір необхідної інформації;

– опис проблемної ситуації.

### *2. Розробка варіантів рішень:*

– формулювання вимог-обмежень;

– розробка концепції;

– збір і аналіз необхідної інформації;

– розробка можливих варіантів рішень.

### *3. Вибір і оформлення рішення:*

– визначення критеріїв вибору;

– вибір рішень, що відповідають обраним критеріям;

– оцінка можливих наслідків;

- вибір оптимального рішення;
- узгодження прийнятого рішення;
- оформлення прийнятого рішення правовим актом.

#### *4. Організація виконання рішення і його оцінка:*

- план реалізації обраного рішення;
- доведення рішення до виконавців;
- контроль за ходом реалізації рішення;
- оцінка рішення проблеми і виникнення нової ситуації. [\[35\]](#)

Не всі з указаних етапів є обов'язковими. Якщо проблема нескладна, а ситуаційні фактори чіткі, зрозумілі й керовані, процес прийняття рішень може бути значно більш простим і швидким. У цьому випадку після з'ясування проблемної ситуації приймається рішення, яке здійснює на неї безпосередній вплив і приводить керований об'єкт у стан, що відповідає заданому. І лише коли проблемна ситуація не така очевидна, а її рішення неоднозначне, то процес прийняття рішень вимагає структуризації.

Розробка і прийняття рішень може бути індивідуальним або колективним (груповим).

Для індивідуальних рішень характерний більш високий рівень творчості; в них нерідко реалізується багато нових ідей та пропозицій. Як правило, такі рішення вимагають менше часу, оскільки вони не пов'язані з необхідністю їх погодження на проміжних етапах. Однак це не стосується тих випадків, коли розробка рішення вимагає збору і аналізу значних обсягів інформації.

Водночас індивідуальні рішення частіше, ніж групові, виявляються неправильними, у них значно більший ризик помилок. Значною мірою це обумовлено тим, що проблеми здійснення публічної влади стають дедалі складнішими і вимагають багатоаспектного розгляду, а отже, і різноманітних знань. Саме тому в теперішній час переважна більшість публічно-владних рішень приймається на основі обговорення, шляхом залучення спеціалістів різних профілів або створення спеціальних допоміжних (консультативних, дорадчих, аналітичних та ін.) органів.

Колективна розробка і прийняття рішень має низку переваг у порівнянні з індивідуальним. Це перш за все більш повне інформаційне забезпечення процесу прийняття рішення, що є наслідком залучення осіб, які володіють різними знаннями стосовно вирішуваної проблеми. Учасники колективу (групи) ніби доповнюють знання один одного, створюючи більш повну картину як при окресленні проблемної ситуації, так і при визначенні шляхів її можливого вирішення. Колективний підхід до формування рішень забезпечує більш високу обґрунтованість і менший відсоток помилок, чому сприяє сам механізм роботи груп (взаємне коригування рішень у процесі колективної роботи, створення атмосфери співробітництва і змагальності, взаємодія між членами групи), а також багатоваріантність розробок.

Однак у колективного прийняття рішень є й негативні сторони. Це перш за все більш високі витрати часу, обумовлені необхідністю формування групи. Її ознайомлення з проблемою і створення умов для нормальної та ефективної взаємодії членів групи. Узгодження різних поглядів на проблему і шляхи її вирішення також вимагає часу, дефіцит якого, як правило, гостро відчувається у процесі здійснення публічної влади. Чим більший розмір колективу, тим більше часу йде на координацію, а відтак – збільшується час вироблення рішення. Негативним фактором є й те, що колективні рішення нерідко приймаються під тиском більшості або людей, які посідають більш високі посади, що знижує творчий потенціал останніх учасників колективу. У групі зазвичай відсутня чітка відповідальність за прийняття остаточного рішення, і саме тому так важко знайти автора неправильного рішення при його колективній розробці.

Яскравим прикладом позитивних і негативних сторін колективного прийняття рішень є

законодавча діяльність Верховної Ради України, а індивідуального – діяльність Президента України.

Владні рішення повинні відповідати певним вимогам. Головні серед них – це обґрунтованість, законність, чіткість формулювань, реальна здійсненність, своєчасність, економічність, ефективність. Обґрунтованість означає, що рішення повинно базуватися на достатній і достовірній інформації, визначати доступні і найбільш ефективні засоби вирішення проблеми. Законність полягає у вимозі, щоб рішення було прийняте в рамках компетенції органу, передбачало санкціоновані законом засоби вирішення питань, а форма акту і процедура його прийняття відповідали вимогам законодавства. Економічність передбачає, що рішення повинно видаватися лише в разі потреби, а за наявності декількох варіантів рішення має обиратися варіант, що вимагає найменших витрат фінансових коштів.

Як правило, рішення повинні прийматися там, де виникає проблемна ситуація; для цього у відповідних посадових осіб мають бути необхідні повноваження. Важливою умовою позитивного впливу рішення на роботу органу влади є його узгодженість з раніше прийнятими рішеннями як по вертикалі, так і по горизонталі (якщо тільки чергове рішення не спрямоване на кардинальну зміну всієї попередньої політики).

Рішення повинні прийматись у формі юридичного акту, передбаченого законодавством для органів даного виду (Верховна Рада України – закони і постанови; Президент України – укази і розпорядження; Кабінет Міністрів України – постанови і розпорядження; центральні органи виконавчої влади – накази керівника, інструкції, положення, правила; місцеві державні адміністрації – розпорядження голови державної адміністрації, накази начальників управлінь і завідуючих відділами; місцеві ради – рішення; голови рад – розпорядження; виконкоми місцевих рад – рішення).

В теорії управління виділяють наступні *види* рішень:

1. *За змістом*: економічні, соціальні, організаційні, технічні, наукові та ін.

2. *За ступенем обов'язковості*: нормативні, ненормативні.

3. *За ступенем категоричності*: зобов'язуючі (імперативні), рекомендаційні.
4. *За кількістю цілей*: одноцільові, багатоцільові.
5. *За кількістю осіб, що приймали рішення*: індивідуальні, групові (колективні).
6. *За рівнем прийняття рішення*: рішення, прийняті органом влади в цілому; рішення, прийняті структурними підрозділами; рішення, прийняті окремими посадовими особами.
7. *За глибиною впливу*: однорівневі, багаторівневі.
8. *За напрямом*: спрямовані всередину органу (внутрішньо-організаційні), спрямовані назовні органу (публічно-владні).

**Метод організації виконання рішень** – полягає у здійсненні низки організаційно-правових заходів, спрямованих на безумовне втілення в життя прийнятих публічно-владних рішень. Перш за все рішення має бути доведене до виконавців, які отримують чітку інформацію про те, хто, де, коли, і якими засобами має виконувати прийняте рішення. Найважливіше завдання посадових осіб при цьому полягає у подоланні об'єктивних та суб'єктивних перепон і створенні умов для оптимальної реалізації рішення. Для цього поряд з методами прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск та ін.) використовуються заходи матеріального стимулювання працівників, вплив шляхом авторитету, переконання і т.д. Важливою складовою організації виконання рішень є їх юридичне, матеріально-фінансове та організаційно-технічне забезпечення.

У процесі організації виконання рішень виділяються три основних етапи:

1. Доведення рішень до відома виконавців і всіх зацікавлених суб'єктів (наприклад, згідно зі ст.94 Конституції України закон підписує Президент, приймаючи його до виконання, та офіційно оприлюднює).

2. Забезпечення виконавців необхідними ресурсами.

3. Перевірка виконання, яка повинна мати систематичний характер, здійснюється за документальними даними (довідки, звіти, протоколи, стенограми) і доповнюватися безпосереднім ознайомленням із фактичним станом справ.

З методом організації виконання рішень тісно пов'язаний **метод контролю**, який полягає у цілеспрямованому спостереженні за належним виконанням підвладними суб'єктами прийнятих публічно-владних рішень. У новітній юридичній літературі контроль визначається як «перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь»

[\[36\]](#)

. Фахівці в галузі державного управління зазначають, що функція контролю у державному управлінні полягає «в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху»

[\[37\]](#)

. Важливо також звернути увагу й на таку функцію контролю, як надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті. Контроль дає можливість не тільки коригувати публічно-владну діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Контрольна діяльність здійснюється шляхом проведення перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, заслуховування звітів і доповідей, здійснення рейдів, оглядів, вивчення матеріалів по скаргах і заявах громадян тощо. Вона має базуватися на принципах об'єктивності, дієвості, гласності та систематичності. У новітній літературі з теорії управління слушно зазначається, що ефективно поставлений контроль обов'язково повинен мати стратегічну спрямованість, орієнтуватися на результати, бути своєчасним і досить простим [\[38\]](#).



Контроль можна класифікувати за такими критеріями: 1) за органами, які його здійснюють; 2) за сферою діяльності, що підлягає контролю; 3) за формами його проведення; 4) за ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу. Зокрема, за сферою діяльності, яка підлягає контролю, контроль поділяється на відомчий, міжвідомчий та позавідомчий.

Даний метод використовується в діяльності всіх органів публічної влади. Проте процес демократизації вніс істотні зміни у співвідношення централізації й децентралізації влади, призначення контролю та форми його здійснення. Із засобу покарання контроль набув інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку публічно-владної діяльності.

Здійснення публічно-владних повноважень передбачає роботу з об'ємною і різноманітною інформацією, необхідною для прийняття правильних рішень, їх втілення в життя і оцінки їх ефективності. Управління (в широкому сенсі слова) потребує прямих (від суб'єкта управління до об'єкта управління) і зворотних (від об'єкта управління до суб'єкта) каналів зв'язку. Тому обов'язковим елементом організаційної діяльності органів публічної влади є **метод інформаційного забезпечення**, що полягає у роботі щодо збору, обробки і оцінки інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень.

Реалізуючи свою компетенцію, органи публічної влади вивчають і узагальнюють інформацію, що надходить від підпорядкованих органів, громадськості та з інших джерел. Інформація, що надходить по каналах зворотного зв'язку, є основою для прийняття органом публічної влади наступних рішень. Без врахування інформації неможливе ані прогнозування, ані планування розвитку керованих систем і об'єктів. З кожним роком вага інформації у сфері здійснення публічної влади невпинно зростає. На органи публічної влади, як і на інші організації, розповсюджується дія закону *інформованості-впорядкованості*: чим більшою за обсягом і кращою за якістю інформацією про внутрішнє і зовнішнє середовище володіє організація, тим більшою є ймовірність її стійкого функціонування (самозбереження).

Взаємовідносини, пов'язані з отриманням, передачею, використанням та зберіганням відомостей про явища й події, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі, називаються інформаційними зв'язками (відносинами). В загальному вигляді їх можна поділити на дві великі групи: інформаційні зв'язки у межах структур публічної влади (внутрішні) та інформаційні взаємовідносини, що встановлюються поза межами

системи органів публічної влади з приводу отримання необхідних для її функціонування відомостей (зовнішні).

Зміст інформаційного забезпечення складають наступні етапи:

- постановка завдань відповідних інформаційних зв'язків і цілей інформування;
  
- створення фонду відомостей, банку даних;
  
- обробка інформації, її систематизація, внаслідок чого відомості стають придатними для подальшого використання;
  
- визначення найоптимальнішого режиму використання усіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування найраціональніших з них;
  
- надання (поширення) інформації за допомогою спеціальних форм і засобів (повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, оприлюднення правових актів та ін.) [\[39\]](#) .

Виробленню управлінських рішень завжди передують збір, аналіз і узагальнення інформації, що надходить. По суті, прийняття управлінського рішення – це підсумок узагальнення інформації, оформлення висновків після її вивчення. При цьому обсяг інформації зазвичай має бути *субмінімальним*, тобто мінімально повним для прийняття обґрунтованого владного рішення. Інформаційна надлишковість підвищує якість рішення, але збільшує час на прийняття рішення і підвищує вартість інформації. Навпаки, нестача інформації (інформаційний голод) ускладнює вироблення правильного рішення, збільшує ступінь ризику. Однак під час прийняття найбільш важливих, стратегічних рішень корисно створювати надлишковість інформації, іноді навіть дублювати її. Крім достатності, до інформації, що використовується органами публічної влади, висувають такі вимоги: 1) вірогідність; 2) повнота; 3) оперативність; 4) насиченість; 5) доречність; 6) відкритість.

З метою належного інформаційного забезпечення в органах публічної влади створюються спеціальні інформаційні служби або системи, статус яких визначається законами «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та спеціальними положеннями до них. Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів публічної влади збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом «Про державну таємницю».

Важливе значення для оптимальної організації роботи має **метод роботи з кадрами**. За порядком заміщення посад розрізняють виборних та призначуваних працівників. За службовим становищем і характером виконуваних функцій виділяються керівники (наприклад, міністри, голови місцевих державних адміністрацій, начальники управлінь, завідувачі відділами та ін.), спеціалісти (експерти, помічники-консультанти, референти, інспектори та ін.), а також допоміжний, адміністративно-технічний персонал (секретарі, водії, прибиральниці та ін.).

Метод роботи з кадрами включає в себе підготовку, підбір і розстановку кадрів, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень.

Для заміщення низки посад законодавством встановлені певні вимоги: громадянство, вік, освіта, термін проживання на певній території, відсутність судимості. Поряд з тим, для багатьох посад такі вимоги формально не встановлені, хоча і в цьому випадку враховуються загальноосвітня і професійна підготовка працівників, наявність у них досвіду роботи, організаційних навичок. Згідно зі ст.24 Конституції України, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Підстави, види і порядок накладення заохочень і стягнень на працівників органів публічної влади визначаються Кодексом законів про працю, Законом «Про державну службу», спеціальними законами («Про статус народного депутата України», «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», «Про Конституційний Суд України» та ін.) і дисциплінарними статутами.

Крім організаційних методів, у роботі органів публічної влади використовуються *соціальн о-психологічні методи*

### **переконання і примус**

. Як слушно зазначається в юридичній літературі, це – два взаємопов'язаних «полюси» єдиного цілого, тобто механізму забезпечення належної поведінки і правопорядку; вони взаємно доповнюють один одного

[\[40\]](#)

*Переконання* полягає у сформуванні у керованого суб'єкта впевненості у раціональності й законності прийнятого рішення і налаштуванні на добровільне його виконання. Переконання пов'язане з впливом на суспільну, групову чи індивідуальну свідомість; воно сприяє її формуванню у вигляді обґрунтування, пояснення, обговорення, демонстрації певного прикладу та ін. За допомогою засобів переконання перш за все стимулюється належна поведінка учасників публічно-владних відносин шляхом проведення виховних, роз'яснювальних, рекомендаційних, заохочувальних та інших заходів переважно морального впливу. Переконання спрямоване на те, щоб підвладні самі виконували відображену в правових актах волю суб'єкта влади. Завдяки переконанню досягається єдність волі органів публічної влади і підвладних органів, установ, організацій та фізичних осіб.

Першочергового значення для реалізації методу переконання за сучасних умов набуває мотивація, тобто діяльність, що має на меті активізацію людей, на яких спрямована діяльність органу публічної влади, і спонукання їх до ефективного виконання рішень. Процес мотивації включає в себе наступні стадії: 1) встановлення чи оцінка незадоволених потреб; 2) формулювання цілей, спрямованих на задоволення потреб, визначення необхідних стимулів; 3) визначення дій, необхідних для задоволення потреб. Дії з мотивації включають в себе економічне і моральне стимулювання, збагачення самого змісту праці, створення умов для виявлення творчого потенціалу працівників і їх саморозвитку.

У демократичному суспільстві переконання – головний метод впливу. Демократичний режим відкриває значні можливості для широкого залучення громадян до обговорення і прийняття правових актів, до участі у справах держави. Як слушно зазначає Д.Н.Бахрах, «свідома дисципліна, висока організованість, почуття особистої відповідальності, які набуваються в процесі безпо-середньої громадсько-політичної практики, є дієвими засобами фор-мування впевненості, в основі якої лежить власний досвід людей» [\[41\]](#).

*Примус* полягає в адміністративному схиленні суб'єкта до виконання прийнятого рішення незалежно (а то й всупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску. Примус завжди покликаний забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів (попереджувальних, запобіжних чи заходів юридичної відповідальності). Примус – це такий метод, за якого бажана поведінка забезпечується застосуванням сили чи загрозою її застосування. Економічними методами примусу є методи побічного впливу на об'єкт (наприклад, підвищення податкових ставок, зменшення бюджетного фінансування та ін.). Примус традиційно розглядається в якості допоміжного методу діяльності, що використовується в силу нерезультативності переконання.

Для юридичного примусу характерним є те, що він здійснюється:

- виключно в порядку юридичної процедури;
- виключно тими органами публічної влади та їх посадовими особами, які наділені спеціальними повноваженнями;
- як реакція на протиправну поведінку підвладного суб'єкта;
- може застосовуватись як до фізичних осіб, так і до організацій;
- полягає в застосуванні до підвладних суб'єктів юридичних заходів впливу (особистого, організаційного, матеріального чи психологічного характеру), вичерпно перелічених у законодавстві.

Примус є, безумовно, авторитарним явищем, але в теперішній час і в близькому майбутньому залишиться необхідним методом для охорони правопорядку, власності, прав та інтересів громадян та організацій, створення нормальних умов для діяльності апарату публічної влади.

У підсумку слід зазначити, що організаційні та соціально-психологічні методи становлять собою систему, тобто цілісну, внутрішньо узгоджену сукупність, а тому мають застосовуватися комплексно, на міцній науковій основі, з урахуванням специфіки правового статусу конкретного органу публічної влади та особливостей об'єкта його владного впливу. Саме комплексний підхід у цьому питанні дасть можливість підвищити ефективність функціонування всього державного механізму і системи органів місцевого самоврядування.

---

[1] Про спільні ознаки форм публічної влади див. також: Орзіх М.Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні // Юридический вестник. – 1997. – №4. – С.59–63; Шаповал В.М. Категорія «орган державної влади» у конституційній теорії і практиці // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність. – К.: Генеза, 1997. – С.178; Коваленко А.И. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1998. – С.179; Любченко П.М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії // Проблеми законності. – 1999. – №40. – С.39; Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Дело, 1999. – С.16.

[2] Кравченко В.В. Конституційне право України. Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2000. – С.52;

[3] Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М.Рассолова, В.О.Лучина, Б.С.Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С.146.

[4] Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – №38. – Ст.502.

[5] Спиридонов Л.И. Теория государства и права. – М.: Былина, 1997. – С.69.

[6] Див.: Тацій В.Я., Грошевий Ю.М. Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – №3. – С.12; Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. – Х.: Факт, 1999. – С.207; Цвік М.В. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні питання) // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – №1. – С.64–65; Серьогіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту представництва в Україні. Монографія. – Х.: Ксілон, 2001. – 23.

[7] Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. – М.: Юринформцентр, 1999. – С.172.

[8] Див. також: Погорілко В.Ф. Загальні засади конституційного ладу України // Конституційне право України / За ред. В.Я.Тація, В.Ф.Погорілка, Ю.М.Тодики. – К.: Укр. центр правн. студій, 1999. – С.69–87; Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Монография. – Х.: Факт, 2000. – С.11.

[9] Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учеб.-метод. пособие. – М.: Юристъ, 1997. – С.56.

[10] Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Монография. – Х.: Факт, 2000. - С.39.

[11] Цит. по: Соколов А.Н. Современное правовое государство Германия. – Курск: Курский политехн. институт, 1993. – С.8.

[12] Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С.130.

[13] Докладніше див.: Тодика Ю.М., Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – №1 (12). – С.50-58;

Тодика Ю.М., Серьогін В.О. Гласність роботи парламенту України: проблеми нормативного регулювання і практики реалізації // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – №1 (16). – С.32–41; Тодика Ю.М., Серьогін В.О. Парламентський контроль як одна з форм реалізації принципу гласності щодо діяльності Кабінету Міністрів України // Проблеми законності. – 1999. – №40. – С.26–32.

[14] Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит-ра, 1970. – С.7; Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов, 1979. – С.190–191; Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства. - К.: Наук. думка, 1986. – С.8–13.

[15] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С.96.

[16] Погорілко В.Ф. Конституційні основи державного ладу України // Конституційне право України / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Погорілка, Ю.М.Тодики. – К.: Укр. центр правничих студій, 1999. – С.83–87.

[17] Ивановский В.В. Русское государственное право. Т.1. Верховная власть и ее органы. – Казань, 1895. – С.144–145; Алексеев А.С. Русское государственное право: Конспект лекций. - М., 1897. - С.344-346; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. - М., 1912. - С.219–220; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. Введение и общая часть. - СПб., 1914. - С.592.

[18] Палиенко Н.И. Новая доктрина народного суверенитета во французском государствоведении // Журнал Министерства юстиции. – 1913. – №2. – С.101.

[19] Денисов А. Советское государство: Возникновение, развитие, сущность и функции. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. – С.133-134; Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М. : Юрид. лит-ра, 1970. – С.7; Основы теории государства и права / Под ред. С.С.Алексеева. – М. : Юрид. лит-ра, 1971. – С.171



[20] Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит-ра, 1972. – С.143–146; Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – С.62–66.

[21] Исполнительная власть в Российской Федерации: Науч.-практ. пособие / Под ред. А.Ф.Ноздрачева, Ю.А.Тихомирова. – М. : БЕК, 1996. – С.27.

[22] Бутылин В.Д. Гл.XII. Конституционный механизм государственной власти // Конституционное право: Учебник для юрид. вузов / Под ред. А.Е.Козлова. – М.: БЕК, 1996. – С.257; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. - М.: Юристъ, 1996. – С.298.

[23] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах Т.2 / Отв. ред.Б.А.Страшун. – М., 1995. – С.374–380; Шафир М.А. Конституционное регулирование компетенции СССР и союзных республик // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы / Под ред. Е.К.Глушко. – М.: Ин-т гос. и права АН СССР, 1990. – С.83–95.

[24] Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит-ра, 1972. – С.29-31; Совершенствование аппарата государственного управления: Конституционный аспект / Под ред. В.В.Цветкова. – К.: Наукова думка, 1982. – С.190-193; Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / Под общ.ред. Е.Б.Кубко. – К.: Юринком, 1997. – С.34-37.

[25] Погорелко В.Ф. Местные советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства. – К.: Наук. думка, 1986. – С.70.

[26] Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – С.285.

[27] Правовые формы деятельности в общенародном государстве / Под общей ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – С.56.

[28] Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – М., 1973. – С.240.

[29] Вопленко Н.Н. Праворазъяснение в системе правовых форм государственной деятельности // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды.- Ярославль: Яросл. гос. ун-т, 1989. – С.50.

[30] Байтин М.И. Формы осуществления функций государства // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова, А.В.Малько. – М.: Юрист, 1997. – С.77.

[31] Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: БЕК, 1996. – С.151; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, 1997. – С.237.

[32] Фрицкий О.Ф. Глава VII. Организационные формы и методы деятельности Советов народных депутатов // Советское строительство. – К.: Выща школа, 1988. – С.56.

[33] Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – С.173.

[34] Советское строительство: Учебник / Под ред. А.А.Безуглова. – М.: Юрид. лит., 1985. – С.214.

[35] Герчикова И.Н. Менеджмент: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – С.123; Управление организацией: Учебник / Под ред. А.Г.Поршнева, З.П.Румянцевой, Н.А.Саломатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 1999. – С.87; Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Х.: Основа, 1996. – С.116–117.

[36] Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посібник. – Харків: Націон. юрид. акад. України, 1999. – С.8.

[37] Андрійко О.Ф. Контроль у сфері державного управління // Державне управління: теорія і практика / За заг. Ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С.221.

[38] Управление организацией: Учебник / Под ред. А.Г.Поршнева, З.П.Румянцевой, Н.А.Саломатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 1999. – С.74.

[39] Костецька Т.А. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С.111.

[40] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. – С.269.

[41] Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – М.: БЕК, 1996. – С.189-190.