

### § 1. Механізм держави

**Механізм держави** — цілісна ієрархічна система державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких виконуються завдання і функції держави.

Ознаки механізму держави:

1) це ієрархічна система, тобто система, побудована на засадах субординації та координації. Політико-організаційну основу системи складають органи держави, територія держави, збройні сили та інші державні військові формування, державні символи, столиця держави;

2) це цілісна система внутрішньо організованих елементів, яка має єдині принципи побудови і єдині завдання та цілі діяльності. Кожний із суб'єктів механізму держави як його системний елемент є органічно обумовленим усіма іншими його елементами і функціонуванням системи в цілому;

3) це система, яка має чітку структуру з певними зв'язками між її елементами. Первинними елементами є державні органи.

Як механізм годинника складається з різних елементів, так і механізм держави, будучи єдиним, містить у собі органи, блоки, підсистеми і навіть самостійні гілки влади: законодавчу, виконавчу, судову. В цій розчленованості просліджується ієрархія: різні державні органи, їх блоки, підсистеми посідають неоднакове місце у державному механізмі, але усі разом повинні діяти злагоджено і без збоїв. Так, одну з підсистем держави утворюють вищі органи держави: представницькі, виконавчі, глава держави. Інша підсистема — місцевого рівня: Ради та їх виконкоми, державні адміністрації та їх глави. Особливою підсистемою є судова, а також правоохоронні органи: прокуратура, міліція, органи служби безпеки та ін.;

4) це система, яка має єдину бюджетну, грошову, банківську системи, державну

власність, котрі становлять її організаційно-економічну основу;

5) це взаємодіюча, динамічна і реально працююча система, за допомогою якої функціонує держава, здійснюється управління суспільством (по суті, механізм держави створюється для виконання її функцій).

У літературі можна зустріти ототожнення «механізму» і «апарату» держави. Тим часом поняття механізму держави ширше за поняття державного апарату за складом і структурою. Механізм держави, по суті, є апаратом у дії, у функціонуванні — із усіма зв'язками, що існують і виникають між його частинами.

Механізм держави має розглядатися не як проста сукупність складових його елементів (державних органів, організацій, установ), а як система цих елементів, функціонально сумісних, узгоджених між собою і системою в цілому, котрі перебувають у постійному відновленні з Метою підтримання своєї основної функції — управління.

Структура механізму держави показана на схемі.

### Механізм держави

Державні органи, що мають владні повноваження, тобто державний апарат, який містить у собі два важливих структурних елементи: апарат управління, що складається з чиновників — державних службовців, які спеціально займаються управлінням; апарат примусу — армія, поліція, розвідка і контррозвідка, митниця (деякою мірою), тюрми, виправні заклади та ін.

Державні установи, державні підприємства, що не мають владних повноважень

- організаційні і фінансові кошти •

Слід відрізнити державні органи, що мають владні повноваження, і державні підприємства і установи, що не мають владних повноважень. За цим критерієм можна розмежувати механізм держави і апарат держави, які лише в своїй основі й збігаються.

Під «державним апаратом» розуміється система органів, які безпосередньо здійснюють управлінську діяльність і наділені для цього державно-владними повноваженнями. Поняття «механізм держави» охоплює державні підприємства і державні установи, що під керівництвом апарату держави практично здійснюють функції держави у сфері виробничої діяльності, пов'язаної зі створенням матеріальних цінностей держави (державні підприємства) і нематеріальних цінностей (державні установи). Для державних установ типовою є невиробнича діяльність у сфері охорони здоров'я, наукових досліджень, проектування, навчально-виховної, духовно-освітньої роботи тощо.

Чому державні підприємства і державні установи не можна віднести до державних органів? Тому що вони відрізняються від державних органів низкою ознак:

- (1) не мають державно-владних повноважень, тобто не є носіями державної влади;
- (2) безпосередньо створюють матеріальні або духовні блага;
- (3) мають специфічну організаційну структуру: є організованими державою трудовими колективами робітників і службовців на чолі з відповідальним керівником, що діє на засадах єдиноначальності;
- (4) мають суворо позначене коло повноважень: адміністрація підприємств і установ здійснює управлінські функції виключно у сфері своєї діяльності, у межах підприємства або установи;
- (5) керуються у своїй діяльності власним статутом відповідно до законодавства.

Отже, державні підприємства і державні установи слід відрізнити від органів держави, але їх не можна протиставляти одне одному, оскільки усі вони належать до державних організацій, які діють у єдності та взаємозв'язку: державний апарат забезпечує реалізацію функцій держави завдяки діяльності підприємств і установ, якими керує.

---

### **§ 2. Апарат держави. Орган держави. Інститут держави**

Апарат держави — частина механізму держави.

Апарат держави — юридичне оформлена система всіх державних органів, що здійснюють безпосередню практичну роботу з управління суспільством, виконання завдань і функцій держави.

Можливе двояке розуміння апарату держави: у вузькому і широкому розумінні.

Апарат держави (у вузькому розумінні) — власне управлінський апарат або апарат виконавчої влади, який складається з чиновників і очолюється вищими виконавчими органами.

Апарат держави (у широкому розумінні) -- поряд із власне управлінським апаратом включає главу держави, парламент, місцеві органи управління, збройні сили, міліцію (поліцію), дипломатичні представництва за кордоном та ін. Ознаки апарату держави:

- 1) система державних органів, що становить собою налагоджену структурну організацію, засновану на загальних принципах, єдності кінцевої мети, взаємодії та орієнтовану на забезпечення реалізації функцій держави;

2) система юридичне оформлених державних органів, тобто таких, що наділені компетенцією (повноваженнями, предметом ведення, юридичною відповідальністю) і займаються управлінням суспільством на професійній основі як носії влади;

3) система державних органів, у рамках якої діяльність державних службовців суворо відмежована від «власності», яка належить їм як суб'єктам;

4) система органів, кожний із яких має матеріально-технічні засоби для здійснення цих функцій;

5) система органів, диференційованих відповідно до принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову;

6) система органів, яка здійснює свою діяльність з управління суспільством і виконання функцій держави у формах безпосередньо управлінських і правових.

Безпосередньо управлінські форми діяльності державного апарату не мають юридичного характеру. Їх функції:

- організаційно-регламентуюча — розробка наукових рекомендацій, підготовка проектів документів, організація виборів та ін.;
- організаційно-господарська — бухгалтерський облік, статистика, постачання та ін.;
- організаційно-ідеологічна — роз'яснення нормативних актів, формування громадської думки та ін.

Правові форми діяльності державного апарату мають юридичний характер: правотворча, правозастосовна, правоохоронна, контрольна-наглядова, установча.

Правотворча діяльність — форма діяльності компетентних органів держави зі встановлення, зміни або скасування правових норм. Ця діяльність охоплює підготовку проектів нормативних юридичних актів, їх прийняття та видання.

Правозастосовна діяльність — форма діяльності компетентних органів держави з реалізації правових норм. Ця діяльність охоплює організацію і контроль за додержанням правових норм.

Правоохоронна діяльність — форма діяльності компетентних органів держави з попередження правопорушень і притягнення правопорушників до юридичної відповідальності. Вона здійснюється з метою охорони і захисту правових норм шляхом застосування заходів юридичного впливу до правопорушників (див. докладніше § «Правові форми діяльності держави»).

Державні органи є структурними ланками державного апарату.

Орган держави — частина державного апарату — група осіб або одна особа, що має юридичне визначену державно-владну компетенцію[1] для виконання завдань і функцій держави. Кожний орган держави створюється для здійснення певного виду державної діяльності, тобто має свої предмет ведення, завдання і функції.

Структура органу держави:

Апарат, що безпосередньо виконує завдання і функції держави  
Допоміжний апарат

- має державно-владні повноваження
- не має державно-владних повноважень

Ознаки органу держави:

- 1) формується державою або безпосередньо народом (наприклад, парламент) відповідно до закону і функціонує на його основі;
- 2) має передбачені конституцією або іншими законами спеціальні функції, які він здійснює від імені держави;
- 3) має державно-владні повноваження, що дозволяють йому здійснювати юридичне обов'язкові дії:
  - а) видає нормативні та індивідуальні акти;
  - б) здійснює контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами;
  - в) забезпечує і захищає ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, у разі потреби — державного примусу;
- 4) функціонально взаємодіє із іншими органами в процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом «дозволено лише те, що прямо-передбачено законом». Принцип «дозволене усе, що не заборонено законом» не належить до діяльності державних органів. Цей принцип діє у сфері майнових відносин громадян, юридичних осіб;
- 5) складається із службовців, що перебувають в особливих правовідносинах один з одним і органом: обсяг, порядок використання ними владних Повноважень встановлюються законом і набувають конкретизації в посадових інструкціях, штатних розкладах та ін.
- 6) має необхідну матеріальну базу — казенне майно, що знаходиться в його оперативному управлінні; свій рахунок у банку; джерело фінансування — державний бюджет;

7) має організаційну структуру (побудова за видами окремих служб і чисельним складом), територіальний масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службової дисципліни.

Інститут держави — відносно відокремлена частина державної структури, що користується певною автономією.

Відповідно до структурно-функціонального принципу інститути держави можна поділити на:

— організаційні (інститут президента, інститут парламенту);

— функціональні (інститут референдуму, інститут адміністративного контролю, інститут державної влади).

Види інститутів держави за ступенем складності:

- прості (елементні) — не можуть бути розділені на дрібніші інститути (інститут надзвичайного стану, інститут адміністративного контролю, інститут референдуму, інститут відповідальності уряду);

- комплексні — складаються з декількох підінститутів, які, у свою чергу, можуть бути інститутами для спадного роздібнення (інститут форми держави включає підінститути: форми правління, форми устрою, форми режиму; інститут державного суверенітету: повнота і верховенство всередині, незалежність і рівноправність зовні; інститут представника держави на місцях: губернатор, префект та ін.).

Види інститутів держави за пріоритетністю положення:

- основні (наприклад, інститут державної влади);

- примикачі — належать до перших (наприклад, інститут державного суверенітету, інститут представника держави на місцях).

Види інститутів держави за принципом «поділу влади»:

- інститути законодавчої влади (парламент, референдум та ін.);

- інститути виконавчої влади (монарх, президент, уряд, виконавчі органи влади на місцях та ін.);

- інститути судової влади (звичайні суди, надзвичайні суди, спеціальні суди, судова відповідальність, судовий контроль та ін.).

Інститути держави змінюються в ході історичного розвитку. Деякі інститути зникають (інститут абсолютної монархії), інші з'являються (участь громадян в управлінні

державою). Специфічні інститути існують у мусульманських країнах (маджиліс — порядок звернення до правителя члена мусульманської общини), в Ізраїлі (кібуци — особлива форма місцевого самоврядування) та ін.

---

### § 3. Принципи організації та діяльності державного апарату

Для державного апарату потрібні спеціально підготовлені кадри чиновників-управлінців, які мають необхідну кваліфікацію і професіоналізм. Прошарок людей, зайнятих на роботі в апараті держави, визначають як бюрократію (бюрократ — грец. столоначальник). Даний термін вживають і для негативної характеристики таких проявів у діяльності державного апарату, як формалізм, тяганина, кар'єризм, прагнення до особистої вигоди, ко-руптованість, байдужість до людей та їх потреб.

Щоб перебороти негативні явища, використовуються демократичні методи і стиль роботи, ціла система спеціально розроблених реально діючих заходів і механізмів, покликаних приборкати, стримати бюрократизацію. Ефективні такі заходи, як заміщення посадових осіб за конкурсом, переведення управлінського апарату на роботу за контрактом, позбавлення державних службовців права брати участь у комерційній діяльності, але одночасно встановлення для них високого рівня заробітної плати (соціально-правова захищеність), яка забезпечує зацікавленість у чесній службі. Управлінський апарат має бути інструментом органів влади, обраних і контрольованих народом.

Для підвищення ефективності і якості функціонування державного апарату необхідно, щоб в основі його організації і діяльності була система принципів.

Принципи організації і діяльності державного апарату — відправні засади, незаперечні вимоги, висунуті до формування і функціонування державних органів.

Основні принципи організації і діяльності державного апарату,

- 1) пріоритет прав і свобод людини;
- 2) єдність і поділ влади;
- 3) верховенство права -- виражається, наприклад, у праві оскарження в суді рішень державних органів, відшкодуванні шкоди, заподіяної їх незаконними діями;
- 4) законність;
- 5) ієрархічність — підлеглість по вертикалі;

- 6) організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб;
- 7) поєднання виборності і призначуваності;
- 8) демократизм методів і стилю роботи;
- 9) змінюваність;
- 10) поєднання колегіальності та єдиноначальності;
- 11) гласність і урахування громадської думки;
- 12) професійна компетентність;
- 13) економічність, програмування, науковість;
- 14) право рівного доступу до державної служби.

---

### **§ 4. Види органів держави. Поділ влади як принцип організації роботи державного апарату**

Державні органи, що мають владні повноваження, можуть бути поділені за різними критеріями.

- За способом утворення: виборні (представницькі органи);

призначувані (наприклад, органи прокуратури, виконавчо-розпорядчі органи);

що успадковуються (спадковий монарх).

- За строком функціонування:

постійні — створюються без обмеження строку дії; тимчасові — створюються для досягнення короткострокових цілей.

- За територією дії:

загальні (загальнофедеральні у федеративній державі) — поширюються на всю територію держави;

суб'єктів федерації — у федеративній державі;

місцеві — діють в адміністративно-територіальних одиницях.

- За характером компетенції:

органи загальної компетенції — уряд;

органи спеціальної компетенції — міністерства тощо.

- За порядком здійснення компетенції: колегіальні — парламент (Верховна Рада); єдиноначальні — президент.

- За правовими формами діяльності: правотворчі; правозастосовні; правоохоронні; контрольно-наглядові; установчі.

- За принципом поділу влади: законодавчі;

виконавчі; судові.

- За характером і змістом діяльності: законодавчі (парламент);

виконавчі (уряд);

правоохоронні (міліція, органи безпеки);

судові (суди — вищі і місцеві);

контрольно-наглядові (прокуратура, державні інспекції).

Підрозділом держави є її глава (президент у республіці, монарх у конституційній монархії). Президент в Україні не віднесений Конституцією до посадових осіб виконавчої влади. Він вважається вищою посадовою особою держави. Фактично він є і главою держави, і главою виконавчої влади. Дане фактичне становище потребує конституційного закріплення.

Що таке «поділ влади» як принцип організації роботи державного апарату?

На схемі це можна зобразити так:

Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову має давню історію і традиційно пов'язується з ім'ям французького вченого Ш.-Л. Монтеск'є (1689—1755). Особливість його поглядів на «три влади» полягає у тому, що кожна з них оголошувалася самостійною і незалежною. Тим самим виключалася узурпація влади будь-якою особою або окремим

органом держави. Вже в підході до принципу поділу влади Монтеस्क'є містилися засади стримування їх одна одною, що згодом в США при створенні Конституції 1787 р. було названо системою «стримувань і противаг».

У вітчизняній історії ще задовго до Ш.-Л. Монтеस्क'є мали місце спроби («Пакти і Конституції» Пилипа Орлика, 1710 р.) створити конституційний проект незалежної України з урахуванням принципу поділу влади, їх єдності і взаємодії: законодавча влада — Генеральна Рада, що обирається; виконавча влада — гетьман, генеральна старшина та обрані представники від кожного полку; судова влада. «Пакти і Конституції» П. Орлика, написані під впливом західноєвропейського парламентаризму[2], заклали засадні принципи республіканської форми державного правління.

Принцип поділу влади складається із системи вимог:

- 1) поділ функцій і повноважень (компетенції) між державними органами відповідно до вимог поділу праці;
- 2) закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень, недопустимість втручання в прерогативи один одного і їх злиття;
- 3) наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенню іншого органу і виключення зосередження всієї повноти влади в одній із гілок;
- 4) наявність у органів влади взаємного контролю дій один одного і неможливість зміни компетенції органів держави поза-конституційним шляхом.

Принцип поділу влади не є абсолютним. З одного боку, є потреба узгодження і взаємного правового контролю діяльності різних гілок влади. З іншого боку, здійснення судового контролю за законністю діяльності управлінського апарату означає порушення принципу поділу влади, тому що у такий спосіб судова влада втручається у виконавчу. Отже, принцип поділу влади не можна реалізувати повністю.

Форми і ступінь здійснення принципу поділу влади залежать від національних традицій, від конкретної соціально-економічної і політичної ситуації.

Влада в демократичній державі у вигляді її трьох гілок (законодавчої, виконавчої, судової) є політичною формою вираження влади народу. Будучи «поділеною», влада в державі повинна залишатися цілісною, єдиною, тому що йдеться про поділ не влади, а функцій здійснення цієї влади. І не лише про поділ, але й про взаємодію даних функцій.

Юридичний прояв єдності і гармонійності влади полягає у тому, що:

- 1) органи державної влади в сукупності мають компетенцію, необхідну для здійснення функцій і виконання завдань держави;
- 2) різні органи держави не можуть приписувати тим самим суб'єктам за тих самих

обставин взаємовиключні правила поведінки.

Поділ влади треба сприймати як загальний принцип, а не як жорсткий регулятор у процесі реформування державної влади України.

---

### § 5. Загальна характеристика трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової

Законодавча влада — це делегована народом своїм представникам у парламенті[3] (Верховній Раді, Державній Думі, Конгресі, Сеймі, Фолькетинзі, Альтинзі та ін.) державна влада, що має виключне право приймати закони. Відповідно до ст. 75 Конституції України «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України». Назва гілки влади «законодавча» не означає, що, крім основної законодавчої діяльності (законодавча функція), представницькі органи не здійснюють ніякої іншої діяльності.

Не менш істотною функцією законодавчої влади є фінансова, яка реалізується в праві щорічно затверджувати бюджет країни.

Є засновницька функція, яка здійснюється через участь парламенту у формуванні вищих виконавчих і судових органів. Показником прояву «стримувань і противаг» слугує контроль, здійснюваний законодавчим органом, за роботою уряду, інших посадових осіб виконавчої влади (контрольна функція). Вираження недовіри уряду, перевірка виконання законів, парламентські розслідування слугують потужними стимулами парламентського контролю. Проте головною особливістю організації та діяльності парламенту є його представницький характер. Парламент можна назвати владою прямого загальнонародного представництва. Таким чином, слід виділити такі укрупнені функції парламенту:

- представницьку,
- законодавчу,
- фінансову,
- засновницьку,
- контрольну.

Виконавча влада -- влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Частіше за все уряд має офіційну назву — Ради або Кабінети міністрів.

У Швейцарії, наприклад, — це Федеративна Рада, в Італії -- Рада Міністрів, у Японії -- Кабінет. Очолює уряд його глава. Як правило, це прем'єр-міністр (наприклад, у Франції). Або — голова Ради Міністрів (Італія), канцлер (ФРН), державний міністр (Норвегія),

У президентських республіках (США), де ця посада відсутня, главою уряду є безпосередньо президент. Разом із главою уряду до його складу входять заступник (віце-прем'єр), міністри, що очолюють окремі міністерства.

Уряд забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй. Проте виконавча влада не вичерпується одним лише «виконанням законів». Вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядничу діяльність. У цих цілях з усіх питань своєї компетенції уряд видає нормативно-правові акти (укази, розпорядження та ін.), що мають підзаконний характер.

Таким чином, призначення органів виконавчої влади — управління, що охоплює:

- виконавчу діяльність — здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади;
- розпорядчу діяльність — здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією тощо. Це створює основу для можливої узурпації всієї повноти державної влади саме виконавчими органами. Тут важливі діючі механізми «стримувань і противаг» як із боку законодавчої (через розвинуте законодавство і контроль), так і з боку судової влади (через судовий контроль і конституційний нагляд).

Судова влада — незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя.

З позицій реалізації права правосуддя і судова влада — поняття не тотожні. Правосуддя — форма захисту права судовою владою, де рішення суду є акт правосуддя для захисту порушеного або заперечуваного права. Ефективність діяльності судів має три складові: швидкість і оперативність вирішення спорів, обґрунтованість і законність рішень, забезпечення їх виконання.

Судова влада здійснюється одноособово суддею (при розгляді незначних правопорушень) або судовою колегією у формі судової процедури. Межі дії судової влади обмежені нормами, що регламентують право на звернення до суду, а також принципами права.

Свої функції суд покликаний здійснювати, керуючись лише законом, правом. Він не повинен залежати від суб'єктивного впливу законодавчої або представницької влади.

Відповідно до Конституції України будь-яке втручання в діяльність судів і судових засідателів зі здійснення правосуддя є недопустимим і має наслідком передбачену законом відповідальність.

У країнах загального права (Англія, США, Канада, Австралія), де є визнаним судовий прецедент як головне джерело права, суди беруть участь у правотворчості. В Україні суд не може привласнювати собі функції законодавчої або виконавчої влади. Делегування своїх функцій судами, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається (ст. 124 Конституції України). Це не означає, що в Україні, як і в інших правових системах романо-германського типу, судовий прецедент не може бути допоміжним джерелом права (див. § «Судова правотворчість як особливий вид правотворчості»).

Роль судової влади полягає у стримуванні двох інших гілок влади в рамках права і конституційної законності шляхом здійснення конституційного нагляду і судового контролю за ними.

Юрисдикція судів поширюється на всі правові відносини, що виникають у державі[4].

Таким чином, основні функції судової влади:

- охоронна (охорона прав);
- функція правосуддя (захист, відновлення прав);
- контрольна-наглядова (за іншими гілками влади).

Розмежування законодавчої, виконавчої і судової влади є поділом державної влади по горизонталі. По вертикалі влада розподіляється між усіма органами та посадовими особами, що належать до тієї чи іншої гілки влади (див. § «Управління в адміністративно-територіальних одиницях. Місцеве самоврядування»).

---

### **§ 6. Система «стримувань і противаг» органів законодавчої, виконавчої і судової влади**

Принцип поділу влади доповнюється системою «стримувань і противаг». Зазначена система допускає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримування відносної рівноваги сил. «Стримування» і «противаги», з одного боку, сприяють співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку -- створюють потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів.

Суб'єктами системи стримувань і противаг за Конституцією України є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд і Верховний Суд. Дана система виражається насамперед через повноваження цих органів, що включають суворо визначені взаємні обмеження.

У Конституції України передбачені такі інститути системи «стримувань і противаг»:

- 1) право «вето» Президента на законопроект, прийнятий Верховною Радою;
- 2) імпічмент Президента з боку Верховної Ради, що призводить до його усунення з поста;
- 3) прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, яка має наслідком його відставку;
- 4) участь Верховної Ради у формуванні Конституційного Суду (призначення третини складу);
- 5) контроль Конституційного Суду за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 6) парламентський контроль Уповноваженим Верховної Ради з прав людини (омбудсманом) за дотриманням конституційних прав і свобод людини та ін.

---

### **§ 7. Управління в адміністративно-територіальних одиницях. Місцеве самоврядування**

Територія будь-якої держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Соціальна природа адміністративно-територіальних утворень різна.

Можна виділити два шляхи їх утворення:

- природний — поселення, міста, села, селища виникають внаслідок історичного природного (общинного) групування людей для спільного життя (знизу);
- штучний — райони, повіти (районна ланка), області, губернії (обласна ланка) є результатом видання і реалізації актів державної влади (зверху).

У адміністративно-територіальних одиницях, що сформувалися природним шляхом, як правило, обираються органи самоврядування, котрі займаються місцевими справами.

У адміністративно-територіальних одиницях, сформованих штучним шляхом, управління здійснюється агентами держави (губернатором, префектом, головою районної адміністрації), призначуваними центральною владою — президентом, урядом. У таких адміністративно-територіальних одиницях можуть обиратися органи місцевого самоврядування з тим, щоб представляти інтереси природних адміністративно-територіальних утворень.

Місцеве самоврядування — особливий вид управління, реалізація гарантованого законом права територіальних спільнот громадян і органів, яких вони обирають, самостійно, під свою відповідальність, вирішувати всі питання місцевого значення, діючи в рамках закону і виходячи із інтересів населення. Тут територіальна спільнота (громада, комуна, муніципалітет) виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, її не слід плутати з територіальною одиницею (село, селище, місто, регіон, область), яка є просторовою основою місцевого самоврядування, а не його суб'єктом.

Місцеве самоврядування має специфічну правову форму в кожній державі і залежить від її устрою, історичних, національних та інших особливостей. При однаковості ознак місцевого самоврядування[5] у країнах по-різному вирішується питання: чи представляють органи місцевого самоврядування глибинний шар державної влади або є відокремленими від держави, але взаємодіючими з нею, специфічними організаціями управління справами суспільства.

Наприкінці ХХ ст. колективна думка про місцеве самоврядування знайшла втілення в Загальній декларації про місцеве самоврядування і Європейській хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування, яка натеper перетворилася на частину українського законодавства. Відповідно до цих європейських документів Конституція України (розділ XI) дозволила місцевому самоврядуванню самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Функціонування системи місцевого управління розглядається як децентралізація і деконцентрація влади. Під децентралізацією розуміється передача центром окремих повноважень місцевим виборним органам, а під деконцентрацією — делегування повноважень призначуваним із центру органам місцевої адміністрації. Місцеве самоврядування — це децентралізована форма управління.

Основні системи місцевих органів самоврядування і управління такі.

1. Англо-американська система. В адміністративно-територіальних одиницях для вирішення місцевих питань обирається рада, зазвичай на 4 роки, її склад може бути як обраним, так і найнятим. Проте призначуваних чиновників із центру на місцях немає. Ця система місцевого самоврядування збереглася в «старих» державах — Англії, Канаді, Австралії та ін. Її немає в нових країнах, що розвиваються, де створені більш централізовані системи.

2. Континентальна (романо-германська) (Франція, Італія, Бельгія та ін.). При формуванні

управління адміністративно-територіальних одиниць використовується змішаний принцип: виборність і призначуваність. Це пояснюється розмежуванням самоврядування в общинах і управління в адміністративно-територіальних одиницях. В общинах — виборні органи самоврядування, без призначуваних «зверху» адміністраторів. У адміністративно-територіальних одиницях — як виборні, так і призначувані чиновники з центру, покликані здійснювати «адміністративний контроль» за органами самоврядування.

3. Соціалістична система. Хоча це й віджила в цілому система, проте її елементи в ряді країн збереглися й дотепер. Державна система будувалася на відкиданні принципу поділу влади. Місцева Рада була органом державної влади на своїй території. Усі інші державні органи (наприклад, суди) формувалися Радами і були підвладними їм. Не було відносної самостійності місцевого самоврядування щодо центральних органів.

4. Іберійська система (Іспанія, Португалія, деякі країни Латинської Америки). Місцеві ради обираються лише населенням, а глави адміністрацій — або населенням, або радою. В усіх випадках голови адміністрацій затверджуються органами державної влади. Вони поєднують у своїх руках публічну владу територіального колективу і державну владу.

5. Гібридні форми характерні для країн Африки. У державах, де є кочові племена (Гана, Камерун, Нігер та ін.), функції управління здійснюють або ватажки одноособове, або ради ватажків чи старійшин. Серед осілого населення адміністративні функції ватажків є скасованими, проте за своїм становищем вони входять до складу органів місцевого самоврядування, особливо на низовому рівні (Малаві, Свaziленд, Сьєрра-Леоне, Ванутау, Папуа-Нова Гвінея та ін.).

6. Військові режими (Нігерія — до 29 травня 1999 р., Алжир та ін.). Характеризуються виключно централізованою системою управління. На місця призначаються офіцери, що є військовими губернаторами, комендантами. Органи місцевого самоврядування розпускаються. При військових губернаторах і комендантах можуть створюватися дорадчі ради, до складу яких включаються і цивільні особи.

Риси місцевого самоврядування в Україні.

1. Не є складовою частиною державного механізму управління в країні, проте, як і держава, здійснює публічну владу, владу народу.

2. Є однією з форм народовладдя. Здійснюється громадою («місцевим співтовариством») у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи та ін.), так і через органи місцевого самоврядування.

3. Має особливий суб'єкт — населення, громадяни, що мешкають на певній території.

4. Має особливий об'єкт управління — питання місцевого значення.

5. Має самостійність, що виражається в його організаційній відокремленості, у праві на

фінансово-економічні ресурси[6], у виконанні значної частини суспільних справ у рамках закону та ін.

6. Несе відповідальність за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення.

7. Поєднує у собі засади інституту громадянського суспільства і державної влади: баланс державних і місцевих інтересів забезпечується законом. Значна частина діяльності місцевого самоврядування — вирішення питань, на які держава впливає у багато способів (правових, фінансових та ін.). Органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими повноваженнями органів виконавчої влади, брати участь у здійсненні державних функцій. У цьому разі державні органи мають право здійснювати контроль за реалізацією наділених повноважень.

Відзначимо, що конституційний поділ державної влади і місцевого самоврядування в Україні має практичне підґрунтя, хоча й не носить абсолютного характеру. Важливо, щоб у самоврядуванні поєдналися дві основи — державна та громадська.

Організаційні форми місцевого самоврядування виражаються через форми демократії:

- безпосередню (широка особиста участь громадян в управлінні через громадські ради, комісії, домові, вуличні кварталні та інші органи самоорганізації населення, референдуми, опитування та інші форми, що допускаються за законом);
- представницьку (наявність представницьких вищих органів на місцях, обраних посадових осіб і право відкликання їх виборцями; функціонування органів місцевого самоврядування: сільських, селищних, міських Рад та їх виконкомів).

Представницька і виконавча частини органу місцевого самоврядування, при збереженні своєї відносної самостійності, об'єднані в єдине ціле одним керівником. Цим керівником є голова самих Рад.

(Див. про самоврядування главу «Загальне вчення про демократію», про органи місцевого самоврядування в Україні — главу «Державні органи влади України»).

---

### § 8. Професійна і державна служба.

Державний службовець і працівник приватного сектора.

Посадова особа

Професійна служба — професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах та їх апараті, об'єднаннях громадян, органах місцевого самоврядування, недержавних структурах за призначенням, обранням, конкурсом, контрактом, що має своїм змістом реалізацію управлінських функцій.

Професійна служба за ознакою її організації і порядком проходження може бути поділена на такі види:

державна служба  
служба в органах місцевого самоврядування  
служба в комерційних організаціях

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Державна служба — врегульована законодавством професійна діяльність осіб, що обіймають посади в державних органах та їх апараті з практичного виконання завдань і функцій держави і одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державна служба може бути поділена на два види:

цивільна  
мілітаризована

- у державних органах та їх апараті (законодавчої, виконавчої і судової гілок влади)
- у державних установах і органах управління державними підприємствами
- військова (у Збройних Силах)
- воєнізована (в органах міліції та ін.)

Службовими особами є службовці державних органів, організацій, органів управління державними підприємствами, органів місцевого самоврядування, комерційних організацій, що своїми діями створюють юридичні акти або спроможні породжувати, змінювати чи припиняти конкретні правовідносини.

Службовець — учасник подвійних правовідносин:

- трудових, що залежать від професійного особистого становища, трудових прав і обов'язків, від процесу праці;
- адміністративних, що залежать від виконання служби, управлінських функцій (відносин влади).

Державний службовець — працівник державної організації, установи, підприємства, що в установленому законом порядку здійснює трудові функції на професійних засадах на

основі трудового договору (контракту), що одержує заробітну плату з державних коштів відповідно до займаної посади і підкоряється службовій дисципліні.

Власне (безпосередні) державні службовці — особи, що мають виконавчо-розпорядницькі повноваження від імені держави. У багатьох країнах даних осіб відносять до чиновників і відрізняють від простих державних службовців (учителів державних шкіл, працівників пошти, телеграфу та ін.). З юридичної точки зору відмінності між ними кореняться в нормах галузі права, що визначає їх спеціальний (службовий) правовий статус: правовий статус чиновників (безпосередніх державних службовців) визначається нормами адміністративного права, а правовий статус простих державних службовців — нормами трудового права (за допомогою трудового договору). Не однаковими є й порядок їх прийняття на службу (присяга), привілеї (незмінюваність) та ін.

У ряді країн, що належать до англо-американського типу правових систем, найчисленнішу групу службовців розглядають як публічну службу, а власне державних службовців — як цивільну, яка є різновидом публічної служби. Крім цивільної служби виділяють ще такі галузі служби: поліцейську, військову, судову, тюремну та ін.

Ознаки державного службовця як професіонала управління:

- має інформацію як особливий предмет праці, за допомогою якої впливає на тих, хто управляються (обслуговуються);
- працює оплатно (одержує заробітну плату);
- працює в інтересах тих, хто оплачує роботу;
- працює на професійній основі, обіймаючи посади відповідно до кваліфікації та досвіду.

Обсяг і порядок використання державним службовцем владних повноважень фіксуються в юридичному документі — посадовій інструкції, штатному розкладі та ін.

Залежно від характеру здійснюваних функцій державних службовців можна поділити на:

керівників;

спеціалістів;

технічний персонал;

допоміжний персонал.

Працівники комерційних організацій зайняті в приватному секторі; їх колективи

називають, як правило, персоналом.

Особа, що здійснює трудові функції на основі трудового договору (контракту) у приватному секторі, одержує плату за свою працю залежно від прибутку недержавної, комерційної організації.

Всі працівники комерційної організації відносно до власності на її майно поділяються на дві категорії:

Наймані працівники (службовці)  
Працюючі власники

— виконують роботу за винагороду, розмір і умови якої визначають відповідні договори найму

- володіють частиною майна і коштів підприємства та одержують винагороду у вигляді частки прибутку, що залишилася у розпорядженні підприємства

Якщо предметом інтересу найманих працівників є підвищення заробітної плати, то працюючих власників — прагнення більше інвестувати, тобто вкладати, із тим щоб розширити виробництво і надалі одержувати більший прибуток за дивідендами.

Особливою групою службовців державних органів, підприємств, установ, працівників недержавних (комерційних) організацій є посадові особи.

Посадова особа — фахівець з управління, що обіймає посаду в державному органі, підприємстві, установі, комерційній організації і постійно або тимчасово виконує організаційно-розпорядчі та інші функції, пов'язані з владним впливом на підлеглих і зі здійсненням юридичне значущих дій, спрямованих на породження, зміну чи припинення правовідносин.

Ознаки державної посадової особи:

- 1) виконує функції публічного характеру;
- 2) є юридичне наділеною державно-владними повноваженнями;
- 3) має право видавати правові акти, обов'язкові для інших осіб (підлеглих і/або не підлеглих по службі);
- 4) виступає носієм і представником державної влади;
- 5) може бути притягнена до підвищеної юридичної відповідальності.

У Законі України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» закріплено право громадян на оскарження дій посадових осіб державних органів і громадських

організацій. У ст. 55 Конституції України наголошується, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Класифікація посадових осіб держави може бути різною. Категорії посадових осіб залежно від їх статусу.

1. Недержавні службовці, що обіймають державні посади і мають владно-розпорядчі повноваження щодо осіб, не підпорядкованих по службі (представники влади). Це вищі посадові особи (суддя, прокурор та ін.). Їх статус визначається Конституцією та іншими законами.

2. Державні службовці, тобто особи, що перебувають на службі в державних органах та їх апараті. Вони діють відповідно до Закону України «Про державну службу», інших законів про організацію і діяльність окремих державних органів.

3. Особи, що обіймають керівні посади в органах управління державних органів і організацій (глави міністерств, відомств та ін.).

4. Особи, що мають виборчий мандат (депутати, Президент). Категорії посадових осіб залежно від обсягу посадових повноважень:

- повноваження яких мають внутрішньо-організаційний характер
- повноваження яких мають публічний характер, тобто поширюються за рамки державних органів на організації і громадян, безпосередньо не підпорядкованих їм по службі
- наділені повноваженнями застосовувати засоби примусу щодо осіб, їм не підпорядкованих

керівний склад підприємств, установ, організацій  
міністри, глави державних комітетів, голови місцевих Рад народних депутатів та ін.  
судді, працівники міліції та ін.

Посадовими особами в комерційних організаціях (господарських товариствах) України не можуть бути:

- члени виборних органів громадських організацій;
- військовослужбовці;
- посадові особи органів прокуратури, суду, служби державної безпеки, внутрішніх справ, арбітражного суду, державного нотаріату;
- посадові особи органів державної влади і управління, покликані здійснювати контроль за діяльністю комерційних організацій.

Вищою посадовою особою в Україні є Президент.

---

### § 9. Служба в органах внутрішніх справ

Служба в органах внутрішніх справ — різновид державної служби, що протікає в спеціалізованому органі виконавчої влади і здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси і принципи державної служби як різновиду професійної служби.

Співробітник органів внутрішніх справ відповідає за свою діяльність перед особою і суспільством, що означає забезпечення простору для самоорганізації і становлення інститутів громадянського суспільства. Він виступає у відносинах із населенням як професійний управлінський робітник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень. Організована і функціонуюча на демократичних правових засадах державна служба є найважливішою державно-правовою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Кожна із структур системи ОВС та їх співробітники мають певне службове призначення. Специфіка цілей і завдання служби, правового статусу співробітника підрозділів органів внутрішніх справ, характер службово-трудової функції, правове регулювання праці державних службовців органів внутрішніх справ, їх повноваження і відповідальність визначені в законодавстві.

Співробітник органів внутрішніх справ у кожному державному органі повинен працювати на однаково високому професійному рівні, застосовувати однакові засоби і методи вирішення правоохоронних завдань, мати рівні соціально-економічні і трудові права (при різних посадових повноваженнях і зарплаті), поступати на службу, проходити і припиняти її на підставі єдиних організаційно-правових норм і правил.

Правову основу служби в органах внутрішніх справ складають Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти, у тому числі нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ[7], статuti органів внутрішніх справ.

Конституційно-правові засади державної служби співробітника ОВС - - ті самі, що і будь-якого державного службовця. Підвищення рівня правових засад державної служби до конституційного закріплення свідчить про зростання її ролі і значення для формування громадянського суспільства і побудови демократичної, соціальної, правової держави. Державна служба співробітника органів внутрішніх справ споконвічне покликана бути соціальною і правовою, орієнтованою на принципи гуманізму і

відповідальності.

У Конституції України не названий співробітник внутрішніх справ як носій державної служби. Це не означає, що система ОВС позбавлена конституційності. Її конституційність оцінюється насамперед двома критеріями: відповідністю ОВС тим положенням, що закріплені в Конституції України; законністю процедури заснування ОВС. Більше десяти статей Конституції України, присвячені безпосередньо питанням організації і функціонування державної служби, мають на увазі усіх її носіїв, у тому числі і співробітників органів внутрішніх справ. Отже, служба в ОВС ґрунтується на правах, обов'язках і відповідальності, однаково загальних для всієї системи державної служби.

Водночас службі в ОВС властива низка специфічних ознак. Тут служба є не цивільною, а воєнізованою, що накладає відбиток на професійну працю співробітника ОВС. Воєнізований характер служби значною мірою визначає її спеціальний статус.

Специфічні ознаки служби співробітника органів внутрішніх справ:

- 1) виконує особливі, охоронні завдання;
- 2) застосовує державний примус;
- 3) виконує службову роботу зі зброєю в руках;
- 4) при вступі на службу має відповідати низці спеціальних вимог;
- 5) суворо дотримується ієрархії по службі.

Так, ст. 20 Закону України «Про міліцію» чітко встановлює: «Робітник міліції при виконанні покладених на нього обов'язків керується лише законом, діє в його межах і підкоряється своїм безпосереднім і прямим начальникам. Ніхто не вправі зобов'язати працівника міліції виконувати обов'язки, не передбачені чинним законодавством»;

- 6) має спеціальний правовий статус з широким переліком обмежень і компенсацій.

Змістом державної служби в органах внутрішніх справ є виконання співробітниками від імені та за дорученням держави конкретних службових обов'язків із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони суспільного порядку, боротьби зі злочинністю, роботи з засудженими, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, надання допомоги громадянам у здійсненні їх прав та ін.

Співробітник ОВС проводить профілактичну роботу в суспільстві, «лікує» його, викорінює пороки, допомагає людині у вирішенні життєвих питань, надає їй правові послуги. Сьогодні необхідно зробити все, щоб ОВС з органів переважного примусу перетворилися на органи соціального обслуговування (органи сервісу).

У сучасних цивілізованих країнах визнано, що життєздатність і легітимність політичної

системи держави багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути і вищі посадові особи відповідають домінуючим у суспільстві цінностям і ідеалам, а їх поведінка — нормам суспільної моралі.

Особлива увага приділяється деонтології юридичних професій, у тому числі поліції. Наприклад, Декретом № 86592 уведено «Кодекс деонтології національної поліції Франції». В Англії діє «Положення про етичні принципи поліцейської служби Великої Британії», у ФРН — «Етика поліцейського ФРН», у США — «Морально-етичний кодекс поліцейського США». У Росії також затверджено «Кодекс честі рядового і командного складу органів внутрішніх справ Російської Федерації», в Україні — «Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ». Присягаючи на вірність професійному обов'язку, співробітник ОВС має пронести цю вірність протягом усіх етапів його службової діяльності.

Розвинуте почуття обов'язку, внутрішня прихильність йому підвищують рівень професійної відповідальності за доручену справу.

Основні принципи служби в органах внутрішніх справ:

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- пов'язаність діяльності органів ОВС та їх співробітників законом;
- гласність;
- підконтрольність і підзвітність відповідним органам державної влади;
- професійна компетентність;
- службова дисципліна;
- ієрархічність — сувора підлеглисть по вертикалі;
- соціальна справедливість — винагорода за працю у відповідності зі здібностями, кваліфікацією та якістю виконання.

Всі співробітники системи ОВС виконують обов'язки відповідно до штатної посади. Це — посади рядового і командного складу. Крім того, є посади службовців і робітників. Особовий склад органів внутрішніх справ утворюють співробітники, що обіймають штатні посади.

Особи командного складу як представники державної влади мають адміністративно-владні повноваження, і їх законні вимоги є обов'язковими для виконання усіма громадянами, посадовими особами та організаціями.

Співробітники органів внутрішніх справ виконують обов'язки і використовують права в

рамках своєї компетенції в порядку, встановленому законами та іншими правовими актами (поточне законодавство, Присяга, Положення про проходження служби рядовим і командним складом органів внутрішніх справ, контракт), застосовуючи, у разі потреби, засоби державного примусу.

У разі вчинення протиправних дій або бездіяльності при виконанні службових обов'язків співробітник внутрішніх справ несе дисциплінарну, адміністративну, матеріальну і кримінальну відповідальність відповідно до чинного законодавства, відшкодовує заподіяну шкоду в порядку, ним передбаченому.

Вимоги до порядку проходження служби співробітником в органах внутрішніх справ.

1. Оволодіння деонтологічними вимогами — основами культури: правової (професійна майстерність), психологічної (навички і прийоми психологічних знань), політичної (політична поінформованість), етичної (моральна стійкість) і естетичної (уміння естетично оформляти документи, правильно носити форму та ін.).
2. Організація та здійснення служби на основі єдиноначальності, що забезпечує чіткість і злагодженість дій усього штатного складу співробітників.
3. Дотримання службової дисципліни — суворе виконання наказу, порядку і правил при виконанні покладених обов'язків і здійсненні прав (повноважень).
4. Присвоєння командному і рядовому складу спеціальних звань (рядовий, молодший, середній, старший і вищий командні склади) із чітко визначеним обсягом повноважень, переліком особистих прав і пільг, спеціальним порядком проходження служби, установленою формою одягу і знаками розрізнення.
5. Укладення індивідуального договору (контракту) про службу між громадянином і Міністерством внутрішніх справ в особі начальника відповідного органу внутрішніх справ, уповноваженого Міністром внутрішніх справ країни. У разі фінансування посади за рахунок коштів місцевих бюджетів контракт укладається між громадянином і начальником органів внутрішніх справ, що є уповноваженим Міністром внутрішніх справ і місцевим органом виконавчої влади.
6. Обов'язок (зобов'язання) громадянина відповідно до контракту виконувати обов'язки, дотримуватися Присяги, внутрішнього розпорядку, Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ України і місцевий орган виконавчої влади зобов'язані забезпечити співробітника ОВС усіма видами постачання, прав, пільг, створити умови для служби, передбачені чинним законодавством і контрактом.
7. Настання юридичних наслідків, передбачених контрактом, у разі невиконання умов його сторонами. Проте умови контракту не можуть бути гіршими, ніж це записано в чинних законодавчих актах.

8. Просування по службі осіб рядового і командного складу, як правило, на конкурсній основі.
  9. Встановлення вікових меж прийняття на службу для громадян України — не молодше 18 років і не старше 45 років — для чоловіків, 40 років — для жінок.
  10. Прийняття на службу співробітників із числа рядового і командного складу в індивідуальному порядку.
  11. Проходження службової атестації особами рядового і командного складу, порядок якого визначається Міністром внутрішніх справ України.
  12. Проходження служби відповідно до регламентуючого нормативного акта (в Україні це Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України).
  13. Дотримання принципу позапартійності служби і неучасті у страйках. Відповідно до ст. 18. Закону України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію» працівникам міліції заборонено бути членами політичних партій, рухів та інших громадських організацій, які мають політичну ціль, а також організовувати страйки і брати в них участь. Будучи політичне нейтральними, співробітники ОВС мають право на об'єднання в профспілки, можуть висловлювати керівникам рекомендаційні пропозиції щодо поліпшення організації служби, з кадрових питань та ін. Співробітник ОВС може обиратися народним депутатом за мажоритарною системою.
  14. Заборона особам рядового і командного складу займатися підприємницькою діяльністю.
- Служба особового складу органів внутрішніх справ має особливості, які дозволяють кваліфікувати її як особливий вид державної служби.

---

[1] Юридичним вираженням сукупності повноважень, предмета ведення (функцій) і юридичної відповідальності органу є його компетенція (див. докладніше про компетенцію § «Компетенція державного органу як вираження його спеціальної правосуб'єктності»).

[2] Парламентаризм набув розвитку в Англії кінця XVII ст. У той час Джоном Локком була створена своєрідна теорія поділу влади. Влада була ним поділена на законодавчу, виконавчу, федеративну — сфера зовнішніх зносин. На відміну від пізнішої теорії Монтеск'є, Локк ще не виділив судову владу як самостійну і розглядав її разом із виконавчою. Однак своєю теорією поділу влади він затвердив принцип парламентаризму, поставивши законодавчу владу (парламент) вище за виконавчу (уряду).

[3] Уперше парламент був створений у 1265 р. в Англії — у результаті відсторонення від влади короля вирішення найважливіших державних справ було доручено з'їзду представників усього вільного населення країни.

[4] Система судів України будується за принципами територіальності і спеціалізації. Судочинство Конституційного Суду і судів загальної юрисдикції є роздільним. Не допускається створення надзвичайних та особливих судів.

[5] Є кілька теорій самоврядування. Теорія вільної громади (розроблена німецькими вченими на початку ХХ ст.) — має в основі ідею обмеження втручання держави в справи громади і природне право громади завідувати своїми справами як історично більш ранього утворення, ніж держава. Господарська і суспільна теорія самоврядування — має вихідним положення про те, що самоврядування є управління справами місцевого господарства, протиставлення держави суспільству. Державна теорія самоврядування (розроблена Лоренцом Штейном і Рудольфом Гнейстом — середина ХІХ ст.) — ґрунтується на ідеї про органи місцевого самоврядування як органи державного управління, компетенція яких визначається державою. Політичні теорії місцевого самоврядування (одна з них закладена Р.Гнейстом і розвинута О. Майє-ром) — ґрунтується на тезі про те, що місцеве самоврядування здійснюється почесними представниками місцевого населення, що виконують свої обов'язки безоплатно, розглядають їх як побічне, а не основне заняття. А саме це заняття — прояв не стільки юридичних засад, скільки певного політичного прийому.

[6] Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування в Україні є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші грошові кошти, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних спільнот сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що знаходяться в управлінні районних і обласних Рад.

[7] Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ — постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.91 зі змінами і доповненнями від 27.01.92 № 33, від 20.03.98 № 349.