

Лекція 3. Конституційний лад України. Органи державної влади та місцевого самоврядування в Україні

План

1. Загальні засади конституційного ладу в Україні.
2. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні.
3. Конституційно-правові основи організації і здійснення державної влади в Україні (Верховна Рада України, Президент України, виконавча влада в Україні).
4. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні.

1. Загальні засади конституційного ладу України

У системі національного права провідною галуззю є конституційне право, оскільки його норми розгалужують найбільш важливі суспільні відносини, а саме:

- 1) основи конституційного ладу;
- 2) правовий статус людини і громадянина;
- 3) державний устрій;
- 4) порядок організації і функціонування органів державної влади;
- 5) основні положення і принципи організації місцевого самоврядування в Україні.

Найповніше специфічні ознаки конституційного права виявляється в предметі та методі правового регулювання.

Предметом правового регулювання конституційного права є особливе коло суспільних відносин, що виникають в процесі організації та функціонування системи політичної влади.

Метод конституційно-правового регулювання - це сукупність способів і засобів, з допомогою яких упорядковуються суспільні відносини, що становлять предмет конституційного права.

Джерелами сучасного конституційного права України під якими розуміють чинні нормативно-правові акти, що містять конституційно-правові принципи і норми, слід визнати:

- 1) Конституцію України;
- 2) конституційні закони;
- 3) звичайні закони;
- 4) постанови Верховної Ради України;
- 5) укази Президента України;
- 6) постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України;
- 7) акти органів місцевого самоврядування, якщо вони регулюють відносини в сфері конституційного права;
- 8) рішення Конституційного Суду України тощо.

Особливе місце в системі джерел конституційного права України посідає Конституція України, яка була прийнята ВРУ 28 червня 1996 р.

Конституція - це основний Закон держави, який приймається вищим представницьким органом держави або самим народом, визначає суспільний та державний лад, порядок формування та діяльності органів державної влади і управління, адміністративно-територіальний устрій, основні права та обов'язки громадян, має найвищу юридичну силу, особливу структуру та особливу процедуру прийняття.

Отже, Конституція України є водночас основним законом і держави, і всього суспільства. Звідси й поняття „конституційний лад" передбачає об'єднання суспільного та державного начал в єдине ціле.

Загальну характеристику конституційного ладу України дає розділ I Конституції України,

який має назву „Загальні засади" і складається з 20 статей.

Необхідно відмітити, що вибраний термін не зовсім вдалий для відображення змісту цього розділу, оскільки у кожного виникає закономірне питання - загальні засади чого? Даний термін застосовують лише конституції України та Казахстану. Інші держави колишнього СРСР назву згаданого розділу визначають відповідно до його змісту.

У конституціях Білорусії, Вірменії, Російської Федерації він має назву „Засади конституційного ладу", Азербайджані - „Засади держави", Киргизстані, Латвії, Литви, Молдови, Узбекистані та ін. - „Загальні принципи" або „Загальні постанови".

Але аналіз змісту розділу „Загальні засади" Конституції України доводить, що мова в ньому йде саме про конституційний лад, незважаючи на те, що цей термін застосовується лише один раз у п.3 ст.5.

Термін „конституційний лад", закладений у текст Конституції України не містить у собі офіційного поняття цього інституту, що мабуть і пояснює різні підходи вчених щодо змісту цього поняття.

Найбільш правильним з'являється таке визначення поняття „конституційний лад".

Конституційний лад - це система принципів, які дають можливість реально забезпечити додержання прав і свобод людини, а діяльність держави здійснювати на основі фактично проведеного розподілу влади відповідно до її конституції.

Оскільки конституційний лад України включає цілісну систему основних політико - правових, економічних та суспільних відносин які виникають у суспільстві, в його закріпленні беруть участь усі галузі національного права України, проте провідне місце серед них належить нормам Конституції, оскільки вона є нормативним актом вищої юридичної сили і базою галузевого законодавства.

Основні принципи конституційного ладу України:

- 1) принцип, згідно з яким, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст.3 Конституції);
- 2) принцип народного суверенітету, згідно з яким народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ч.2 ст.5 Конституції);
- 3) визначення форми Української держави як унітарної, суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави з республіканською формою правління (ст.ст.1, 2, 5 Конституції);
- 4) організація і діяльність державної влади будується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст.6 Конституції);
- 5) визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст.7 Конституції);
- 6) принцип верховенства права, згідно з яким закріплюється загальна підпорядкованість праву, пряма дія і безпосереднє застосування норм Конституції (ст.ст.8, 19 Конституції);
- 7) визнання і гарантування основ громадянського суспільства, його розвитку, свободи його інститутів (ст.ст.11, 13, 14 Конституції);
- 8) принцип, згідно з яким суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, заборони цензури, свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ст.15 Конституції);
- 9) принцип визнання української мови державною (ст.10 Конституції);
- 10) визнання плюралізму форм власності і гарантування захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки (ст.13 Конституції);
- 11) принцип, згідно з яким норми міжнародного права, за умови згоди на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, становлять частину національного законодавства (ст.9 Конституції);
- 12) визначення основних функцій держави: забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України; захист суверенітету і територіальної цілісності України, оборона України, забезпечення її екологічної та інформаційної безпеки; здійснення зовнішньополітичної діяльності (ст.ст. 16, 17, 18 Конституції);

13) принцип, згідно з яким правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. У свою чергу 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 (ст. 13 Конституції);

14) закріплення у якості державних символів України Державного Прапора України, Державного Герба України і Державного Гімну України (ст.20 Конституції).

Таким чином, можна зробити висновки, що розділ I онституції України „Загальні засади” оптимізує найважливіші основи громадського життя - політичну систему суспільства і, перш за все, основи держави перехідного періоду, визначає форми правління, форми адміністративно-територіального устрою, принципи функціонування влади, економічну основу держави та основні її атрибути.

Українська держава захищає конституційний лад і забезпечує його стабільність. Цей інститут конституційного права має особливий рівень захисту: внесення змін у розділ I Конституції України можливе тільки в разі схвалення їх на всеукраїнському референдумі.

Слід зазначити, що Україна перебуває тільки на початку шляху до затвердження конституційного ладу. Адже конституційний лад не зводиться до існування демократичної конституції, а стає реальністю тільки тоді, коли конституція дотримується як громадянами, так і самою державою.

На жаль сьогодні конституційні норми повною мірою не реалізуються, а іноді порушуються. Зокрема, народ як носій суверенітету і єдине джерело влади насправді усувається від реальної влади, внаслідок того, що сучасні вибори не відображають повною мірою волю народу. Не реалізується повною мірою і принцип розподілу влади, оскільки пануючого і безконтрольного є лише виконавча влада і президентська влада, яка панує над іншими гілками влади. По суті, не повною мірою діють і конституційні норми, які стосуються місцевого самоврядування.

Отже, становлення справді демократичної Української держави справа майбутнього, вирішення якої в першу чергу залежить від народу.

3. Конституційно-правові основи організації і здійснення державної влади в Україні (Верховна Рада України, Президент України, виконавча влада в Україні)

Державна влада в Україні будує свою організацію і діяльність на підставі двох основоположних принципів, закріплених у Конституції.

Перший з них стосується організації державної влади, яка згідно ст.6 Конституції здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до цього поділу визначається система державних органів, які здійснюють державну владу: єдиний законодавчий орган, органи виконавчої та судової влади. Саме ці державні органи є суб'єктами конституційно-правових відносин з приводу організації і здійснення державної влади в Україні.

Другий принцип стосується переважно діяльності даних органів. Згідно зі ст.8 Конституції, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Це означає, по-перше, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. І, по-друге, оскільки Конституція України має найвищу юридичну силу, то всі закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції і відповідати їй.

У відповідності до принципу розподілу влади кожна гілка державної влади має бути відносно самостійною, незалежною. Для узгодження їх дій Конституцією передбачена система стримувань і противаг, таких як різні строки повноважень Верховної Ради і Президента, різні строки їх виборів, право Верховної Ради на імпічмент і право Президента „на вето”, на дострокове припинення повноважень Верховної Ради, участь Президента і Верховної Ради у формуванні органів виконавчої, судової влади та інше.

Конституція також обумовлює межі повноважень кожного органу влади. Так, єдиним законодавчим органом є Верховна Рада України, вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, главою держави є Президент України, який до речі не входить безпосередньо до жодної з гілок влади. Конституцією визначено також повноваження органів, які здійснюють правосуддя в Україні.

Розподіл влади вкрай необхідний, бо влада без внутрішніх противаг не може зберегти демократичну форму правління і неминуче еволюціонує до авторитаризму.

Державна влада в Україні реалізується на засадах централізації та децентралізації. Тому розподіл державної влади здійснюється не лише по горизонталі між вищими органами влади, але і по вертикалі між місцевими і центральними органами державної влади. Так, центральні органи влади передають частину владних функцій органам влади на місцях, а ті, в свою чергу, частину своїх повноважень передають центральним органам, яким вони підзвітні і підконтрольні.

Кожна гілка влади має свою владну вертикаль. Так, крім Верховної Ради, як вищого представницького органу влади, існують місцеві Ради, представницькі органи влади на місцях. Виконавча влада реалізує частину своїх повноважень через місцеві районні та обласні адміністрації. Судова влада розподіляє свої повноваження між центральними органами судової влади і місцевими судами.

Такий горизонтальний і вертикальний розподіл державної влади традиційно властивий демократичній моделі держави і забезпечує її оптимальне функціонування.

На підставі викладеного, можна запропонувати таке загальне поняття державної влади в Україні як конституційно-правового інституту.

Сутність конституційно-правового інституту державної влади в Україні полягає в її легітимності, яка знаходить своє законодавче закріплення у Конституції завдяки волі народу, як єдиного джерела влади, і здійснюється згідно з основоположними принципами суверенітету, розподілу влади та верховенства права законодавчими, виконавчими і судовими органами на основі загальнодержавних програм, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності, з метою досягнення гідних умов її життя.

Верховна Рада України

Законодавча влада в Україні представлена єдиним органом -Верховною Радою України. Статус Верховної Ради України та порядок її діяльності визначено ст.75 Конституції України, Законами України „Про постійні комісії Верховної Ради України" від 4 квітня 1995 року, „Про статус народного депутата України" від 22 березня 2002 року та іншими законодавчими актами.

Конституцією України визначається сутність Верховної Ради як єдиного загальнонаціонального, представницького, колегіального органу державної законодавчої влади в Україні. Виключно до її компетенції входить прийняття законів на території України. Ніякого іншого органу законодавчої влади в Україні сьогодні немає.

За Конституцією України - Верховна Рада України - парламент однопалатний. Це обумовлено унітарним характером нашої держави, яка на відміну від федерації не має системи автономних утворень.

Щодо змісту компетенції Верховної Ради України, то він є парламентом з відносно обмеженою компетенцією порівняно з правовим статусом органів виконавчої влади і, зокрема, Кабінету Міністрів України, законодавче визначення компетенції якого і досі не здійснено, що дає змогу цьому органу виходити за межі його конституційних повноважень.

Верховна Рада України формується шляхом виборів. Конституційний склад Верховної Ради - 450 депутатів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням строком на 5 років. Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш ніж двох третин від її конституційного складу, тобто 300

депутатів.

Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат.

Основними функціями Верховної Ради є:

- 1) **законодавча функція** (внесення змін до Конституції України, прийняття законів, внесення до них змін, скасування або призупинення їх чинності);
- 2) **установча функція** (формування органів виконавчої та судової влади, формування власних парламентських структур, призначення або обрання на посади, звільнення з посад інших органів державної влади, вирішення питань, що стосуються територіального устрою, Збройних Сил України, забезпечення формування органів місцевого самоврядування);
- 3) **функція парламентського контролю** (контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та їх захист, бюджетно-фінансовий контроль, парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури тощо).

Кожна функція має свій особливий порядок, спеціальну процедуру здійснення (процес).

Найважливішими повноваженнями Верховної Ради України є:

- 1) **у законодавчій сфері** - внесення змін до Конституції України, прийняття законів, затвердження Державного бюджету України;
- 2) **у зовнішньополітичній сфері** - оголошення за поданням Президента України стану війни та укладання миру, ратифікація і денонсація міжнародних договорів;
- 3) **участь у формуванні органів виконавчої влади.** Верховна Рада дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України й інших вищих посадових осіб;
- 4) **участь у формуванні органів судової влади.** Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду України, обирає суддів судів загальної юрисдикції;
- 5) **здійснення парламентського контролю** за діяльністю Кабінету Міністрів України, прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів. Формою парламентського контролю є також діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- 6) **усунення Президента України** з посади в порядку особливої процедури (імпичменту). Верховна Рада України здійснює і інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її видання.

Порядок роботи ВРУ встановлюється Конституцією та Законом України „Про регламент Верховної Ради України" від 27 липня 1994 року. Основною організаційною формою роботи Верховної Ради є сесія, яка складається з пленарних засідань, засідань комітетів, тимчасових слідчих і спеціальних комісій Верховної Ради. Засідання проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради.

Як вже зазначалось вище, однією з найважливіших функцій парламенту є законодавча функція, тобто прийняття, зміна та скасування законів.

Процес створення, зміни і скасування законів називають законодавчим процесом.

В Україні він складається з таких стадій:

- 1) **законодавча ініціатива**, тобто внесення офіційної пропозиції про прийняття, зміну чи скасування закону до Верховної Ради України. Таке право, відповідно до ст.93 Конституції та Закону України „Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року належить:

- Президенту України;
- народним депутатам України;
- Кабінету Міністрів України;

- 2) **розробка законопроекту.** Вона може бути доручена парламентським комітетам, тимчасовій спеціальній комісії, міністерствам, колективам вчених - фахівців. Найчастіше

перша і друга стадії законодавчого процесу збігаються, і тоді на розгляд Верховної Ради України вносять готовий законопроект;

3) **попереднє обговорення законопроекту.** Прийнятий до розгляду законопроект обговорюється в комітетах Верховної Ради. При цьому для підготовки висновків визначається головний комітет, якому інші подають свої результати обговорення законопроекту;

4) **обговорення законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради** (читання законопроекту).

— **При першому читанні** законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповідь ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є), співдоповідь головного комітету, обговорює основні положення законопроекту і його структур (частини, розділи, статті, повноту і послідовність їх викладання);

— **Під час другого читання** (який є основним у розгляді законопроекту) Верховна Рада проводить постатейне обговорення законопроекту та здійснює постійне голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування частини статті, її підпункти або речення;

— **Третє читання** законопроекту (яке є обов'язковим) проводиться лише тоді, коли необхідні редакційні виправлення і узгодження

5) **прийняття закону** (у результаті другого чи третього читання) здійснюється голосуванням. За загальним правилом, закон має одержати схвалення простої більшості членів парламенту (тобто 50 відсотків + 1 голос). Деякі закони мають бути схвалені двома третинами голосів парламентарів (кваліфікована більшість). Прийнятий закон підписується Головою Верховної Ради України;

6) **підписання закону Президентом України**, який протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання та офіційного оприлюднення або повертає закон зі своїми зауваженнями і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради для повторного розгляду. Таке право Президента називається правом відкладального вета.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається ним схваленим і має бути підписаний та офіційно оприлюднений. Якщо під час повторного розгляду закон знов прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів;

7) **оприлюднення закону.** Підписані Президентом України закони та інші акти, прийняті Верховною Радою, публікуються в офіційних друкованих виданнях, якими є „Офіційний вісник України”, „Відомості Верховної Ради України”, а також газети - „Голос України” і „Урядовий кур'єр”. Значення цієї стадії полягає в тому, що неоприлюднені та, таким чином, не доведені до відома людей закони не застосовуються;

8) **набрання законом чинності.** Відповідно до ст.94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачене самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Президент України

Конституційно-правовий статус Президента України виник і дістав своє нормативно-правове закріплення після проголошення незалежності.

Законом України „Про Президента України” від 5 липня 1991 року в Україні було запроваджено посаду Президента України, який вичнаився найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади. Згаданий правовий статус Президента було уточнено ст.19 Конституційного договору між Верховною Радою та Президентом України „Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” від 18

червня 1995 року, за якою Президент України визнавався главою держави і главою державної виконавчої влади в Україні.

Нарешті ст.102 Конституції України 1996 року визначила, що Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Як глава держави Президент виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Президент України не належить до жодної із закріплених Конституцією гілок влади, що цілком узгоджується з принципами розподілу влади. Президент України виконує інтегруючу функцію, тобто забезпечує баланс і взаємодію між органами державної влади.

Відповідно до ст.103 Конституції та Закону України „Про вибори президента України” від 5 березня 1999 року Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Президентом України може бути виключно громадянин України, який досяг 35 років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.

Повноваження Президента України починаються не пізніше ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складання присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

Конституція передбачає засоби захисту правового статусу Президента України, він користується правом недоторканності на весь час виконання своїх повноважень.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо Президент України не був усунутий з поста в порядку імпічменту. **Повноваження Президента України припиняється достроково у разі:**

- 1) відставки;
- 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 4) смерті.

Діяльність Президента України, не пов'язана з виконанням ним своїх повноважень, обмежується. Він не має права мати інший представницький мандат, обіймати посаду в органах державної влади чи в об'єднаннях громадян, а також займатись іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю.

На сьогодні **найважливіші повноваження Президента** закріплені в Конституції України (зокрема в ст.106), а решта визначені Законами України „Про Президента України”, „Про міжнародні договори України”, „Про оборону України”, „Про громадянство України” та ін. і до яких належать:

- 1) **у сфері забезпечення державного суверенітету України.** Президент є Верховним Головнокомандуючим Збройних Сил України, очолює Раду національної безпеки й оборони України, вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни і приймає рішення про використання Збройних Сил в разі збройної агресії проти України;
- 2) **у сфері зовнішньої політики.** Президент України представляє державу в міжнародних відносинах. Конкретний прояв цієї функції - керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів, укладання міжнародних договорів, вирішення питання про визнання іноземних держав, призначення і звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і міжнародних організаціях, прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав;
- 3) **у сфері внутрішньої політики.** Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін у Конституції, утворює, реорганізує і ліквідує міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийняття Верховною Радою законів з наступним

поверненням їх на повторний розгляд Верховною Радою України;

4) **щодо формування складу органів державної влади.** Президент України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра та припиняє його повноваження і приймає відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій та припиняє її повноваження; призначає за згодою Верховної Ради Генерального прокурора України; призначає третину складу Конституційного Суду, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; здійснює перше призначення на посаду професійного судді строком на 5 років;

5) **у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.** Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України і припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; здійснює помилування;'

6) крім того, Президент України має низку повноважень, що традиційно належать до **прерогатив глави держави**, а саме: присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги й інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки і нагороджує ними.

Президент України здійснює й інші повноваження, але при цьому він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Здійснюючи свої повноваження, Президент видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України. Окремі акти Президента скріплюються підписом Прем'єр-міністра та міністра, що відповідає за підготовку акта та його виконання.

У разі дострокового припинення повноважень Президента виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост Президента покладається на Прем'єр-міністра. Ці обов'язки Прем'єр-міністр може виконувати до 90 днів. Але при цьому він не може виконувати повноваження Президента України передбачені пунктами: 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 26, 27 ст.106 Конституції України.

Таким чином, можна зазначити, що посада Президента України є новацією у суспільно-політичному житті України, вона регламентована Конституцією України, реалізація повноважень Президента передбачає координацію і співдію з іншими гілками державної влади.

Виконавча влада в Україні

Однією з найбільш гострих для України проблем політико-організаційного характеру є проблема виконавчої влади. До цього часу не розроблений і не розглянутий закон про виконавчу владу. Але незважаючи на це, виконавча влада в Україні досить розвинута. Це пояснюється тим, що організація і діяльність цієї влади базується на єдиних для будь-якої країни принципах соціального управління.

Що стосується місця виконавчої влади в системі єдиної державної влади, то воно визначається перш за все метою діяльності виконавчої влади -забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Мета у свою чергу вимагає чіткого визначення суті виконавчих та розпорядчих функцій, які притаманні лише виконавчій владі і не збігається з функціями інших гілок влади.

Виконавча функція характеризується тим, що ці органи безпосередньо виконують нормативні приписи та інші акти законодавчої влади.

Розпорядча функція характеризується тим, що для виконання актів законодавчої влади органи виконавчої влади від свого імені видають управлінські акти, дають відповідні розпорядження.

Суб'єктами виконавчої влади в Україні, які здійснюють ці функції, є:

1) органи загальної компетенції - вищі органи у системі органів виконавчої влади;

- 2) органи спеціальної компетенції - центральні органи державної виконавчої влади;
- 3) місцеві органи державної виконавчої влади.

У своїй сукупності суб'єкти виконавчої влади утворюють єдину систему органів. Виконавчій владі та системі її органів присвячено розділ VI Конституції України „Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади." У межах цієї системи визначається порядок формування окремих її елементів.

Очолює систему **Кабінет Міністрів України** - вищий колегіальний орган виконавчої влади, який відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. У своїй діяльності Кабінет Міністрів керується Конституцією, законами та актами Президента України. Організація, повноваження, функції і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, які підписує Прем'єр-міністр і які є обов'язковими до виконання.

Друге після Кабінету Міністрів місце у виконавчій вертикалі влади посідають **центральні органи виконавчої** влади. їх система передбачена Указом Президента України „Про систему центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року і до якої входять:

- 1) міністерства;
- 2) державні комітети (державні служби);
- 3) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет, фонд держмайна, Управління державної охорони, СБУ тощо).

Керівників центральних органів виконавчої влади у встановленому порядку призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра.

Структуру центрального органу виконавчої влади затверджує керівник відповідного органу, а їх функції визначаються Указом Президента України „Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» від 12 березня 1996 р.

Завдання та функції конкретних міністерств та інших органів державної виконавчої влади встановлюється положенням про згадані органи, які затверджуються Президентом України. У цих положеннях передбачається відповідальність керівників центральних органів державної виконавчої влади перед Президентом за результати своєї діяльності.

Компетенція міністерств, комітетів і служб реалізується через видання ними наказів, інструкцій та інших нормативно - правових актів, які підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України.

Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому законодавством, а також утворювати дорадчі та консультативні органи, склад яких і положення про них затверджує Кабінет Міністрів України.

Важливу роль у системі органів виконавчої влади відіграють **місцеві державні адміністрації**, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві і Севастополі.

Місцеві державні адміністрації - це державні органи виконавчої влади в регіонах, які наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України „Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року та іншими законами. У своїй діяльності вони керуються також актами Президента України, Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня.

Саме місцеві державні адміністрації реалізують принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу побудови адміністративно-територіального устрою України (ст.132 Конституції).

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних адміністрацій, які

призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента. Вони відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві **державні** адміністрації підзвітні та підконтрольні також радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Голови формують склад місцевих державних адміністрацій та визначають їх структуру.

Повноваження голови місцесьї державної адміністрації припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення Конституції і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання до іншої країни;
- 5) набрання законної сили обвинувального вироку суду;
- 6) за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених Законом України „Про місцеві державні адміністрації” та законодавством про державну службу;
- 7) висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів відповідної ради;
- 8) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням;
- 9) у разі смерті.

Отже, підсумовуючи викладене можна визначити, що **виконавча влада є відносно самостійною формою єдиної державної влади України, вона має притаманні лише їй функції, які здійснюються системою органів виконавчої влади на підставі визначеного правового механізму реалізації законів та інших нормативно-правових актів за допомогою державного управління з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина.**

4. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні

Одним із найважливіших елементів демократичної, соціальної, правової держави є децентралізація державної влади на рівні територіальних громад та органів, які вони обирають.

Місцеве самоврядування - це одна із форм народовладдя в Україні, сутність якої виявляється в самостійному вирішенні населенням питань місцевого значення. **Місцеве самоврядування - це різновид політичної, а не державної влади.**

Розділом XI Конституції, Законом України „Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 року, а також Європейською хартією про місцеве самоврядування, прийнятий Радою Європи 15 жовтня 1985 р. і ратифікований Верховною Радою України 17 липня 1997 року, що ввійшла, таким чином, до складу національного законодавства, визначено засади функціонування місцевого самоврядування.

Аналіз означених правових актів свідчить про те, що питання про СУТНІСТЬ місцевого самоврядування в Україні ще не вирішено до кінця. Так, ст.5 Конституції України стверджує, що влада в Україні здійснюється через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто вони визнаються рівноправними. Але у ст.6 Конституції йдеться про дійсне здійснення державної влади органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а ст.7 Основного Закону лише визнає і гарантує існування місцевого самоврядування, що ставить владу і самоврядування у явно нерівне становище.

Отже, можна зробити висновок про те, що Україна поки що остаточно не визначилася щодо вибору моделі місцевого самоврядування і на сьогодні в Україні запроваджено державну концепцію місцевого самоврядування із залишками „радянської” моделі, що на практиці означає безпосереднє втручання в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- 1) **народовладдя.** Місцеве самоврядування є формою участі населення в управлінні справами місцевого значення;
- 2) **законності.** Територіальні громади та їх органи зобов'язані діяти у строгій відповідності з законодавством України й у межах своїх повноважень;
- 3) **гласності.** Діяльність органів місцевого самоврядування має висвітлюватися засобами масової інформації, бути відкритою для критики і пропозицій;
- 4) **колегіальності.** Органи місцевого самоврядування є колегіальними. Прийняті ними рішення мають колективний характер;
- 5) **поєднання місцевих і державних інтересів.** Територіальні громади та їхні органи існують і діють у межах Української держави. Через це неприпустиме протиставлення інтересів громади і всього українського народу. Місцеве самоврядування має діяти з врахуванням загальнодержавних програм соціально-економічного і культурного розвитку;
- 6) **виборності.** Всі органи місцевого самоврядування обираються громадянами відповідно до демократичних засад виборчого права України;
- 7) **правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності.** Місцеве самоврядування відділене від держави. Органи місцевого самоврядування мають право приймати статути територіальної громади, видавати загальнообов'язкові правові акти. Вони мають статус юридичної особи і діють на основі самофінансування;
- 8) **підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб.** Представницькі органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані періодично звітувати перед населенням про свою роботу;
- 9) **державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування.** Держава підтримує місцеве самоврядування шляхом передачі йому майна, фінансування програм соціально - економічного і культурного розвитку, здійснюваних у межах територіальної громади;
- 10) **судового захисту прав місцевого самоврядування.** Порушення прав територіальної громади, її органів є підставою для судового розгляду.

Система місцевого самоврядування в Україні будується, перш за все, відповідно до адміністративно-територіального поділу, яке належить до компетенції центральної влади.

До системи місцевого самоврядування входять:

- 1) територіальна громада;
- 2) сільська, селищна, міська рада;
- 3) сільський, селищний, міський голова;
- 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- 5) районі й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 6) органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Під територіальною громадою розуміють жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійним адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Саме на місцевому рівні найповніше реалізуються права громадян на участь в управлінні громадськими справами. **Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад є:**

- 1) місцевий референдум, рішення якого є обов'язковими до виконання на відповідній території;
- 2) загальні збори громадян за місцем проживання, рішення яких можуть враховуватися органами місцевого самоврядування в їх діяльності;

3) право місцевої ініціативи, тобто право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

4) громадські слухання, тобто заслуховування територіальними громадами депутатів відповідних рад та посадових осіб місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік і пропозиції, які вносяться за результатами цих слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Важливою ланкою системи місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради. До їх складу входять депутати, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років. Правовий статус депутатів визначено Законом України „Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 року.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Елементом системи місцевого самоврядування є виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, тобто виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Обласні та районні ради не створюють виконавчих органів.

Складовою місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою цих територіальних одиниць. Він обирається виборцями, здійснює свої повноваження на постійній основі, а також головує на засіданнях рад і очолює виконавчий комітет цих рад.

Голови обласних та районних рад обираються на сесіях відповідних рад.

Нарешті, до системи місцевого самоврядування належать органи самоорганізації населення. Їхній статус визначається Конституцією і Законом України „Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року.

З ініціативи жителів можуть створюватися такі органи самоорганізації населення:

- 1) сільські та селищні комітети;
- 2) вуличні та квартальні комітети;
- 3) комітети мікрорайонів;
- 4) будинкові комітети;
- 5) комітети районів у містах.

Організаційно-правовою основою місцевого самоврядування є те, що його органи є юридичними особами і вони наділені власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Крім того, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у разі здійснення яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти. Ради та виконавчі комітети на своїх засіданнях приймають рішення, а сільські, селищні, міські голови видають розпорядження.