



К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ПОСТРОЕНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

Владимир БАБЕНКО,

кандидат юридических наук, соискатель

Государственного научно-исследовательского института МВД Украины

Summary

The article defines the principles of the public authorities, which allocated principles of systematic, separation of powers, independence of the public authorities, the rule of law, openness, freedom of public authorities from the influence of political parties and religious organizations, tolerance, and characterized their content. The attention is focused on the principles of construction of public authorities to reform the said bodies.

Key words: public authorities, executive authorities, local governments, the principle of systematic, the principle of law, the principle of freedom of public authorities from the influence of political parties and religious organizations, the principle of transparency, the principle of tolerance.

Аннотация

В статье определены принципы построения органов публичной власти, к которым отнесены принципы системности, разделения властей, суверенности органов публичной власти, верховенства права, открытости, свободы органов публичной власти от влияния политических партий и религиозных организаций, толерантности, и охарактеризовано их содержание. Акцентируется внимание на значении принципов построения органов публичной власти для реформирования системы указанных органов.

Ключевые слова: органы публичной власти, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, принципы системности, принцип верховенства права, принцип открытости, принцип свободы органов публичной власти от влияния политических партий и религиозных организаций, принцип толерантности.

Постановка проблемы. Современный этап развития ряда демократических государств свидетельствует о том, что эффективность деятельности органов публичной власти в значительной степени зависит от соответствия их функционирования определенным стандартам и критериям, среди которых важное место занимают принципы построения указанных органов. Определение принципов имеет большое значение как для организации деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, так и для разработки возможных путей и моделей их развития. Несмотря на важность данной проблематики как для правовой науки, так и для практики, в теоретических источниках науки она исследована еще недостаточно.

Актуальность темы исследования обусловлена недостаточной разработкой проблем определения принципов построения органов публичной власти в административном праве, что, с учетом потребности практики в определении ориентиров развития системы указанных органов, служит подтверждением актуальности темы данной статьи.

Состояние исследования. Отдельные аспекты сущности и особенностей принципов построения органов публичной власти были рассмотрены в работах В.Ф. Погорилко, О.Ф. Фрицкого, В.В. Кравченко, О.Н. Ярмыша и других ученых, которые послужили теоретической базой для исследуемых в данной статье вопросов.

Целью и задачей статьи является определение сущности и содержания принципов построения органов публичной власти в современном демократическом государстве. Новизна статьи состоит в том, что в ней с позиций системного подхода и с учетом изменения парадигмы государственного управления выделены особенности и охарактеризовано содержание указанных принципов.

Изложение основного материала. В современном демократическом государстве публичная власть, которую представляют органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, играет чрезвычайно важную роль. Как справедливо указывает С.И. Вершинина, публичная власть как социальный феномен зарождается в обществе и обеспечивает его целостность. Любое общество своей организацией

обязано власти, однако основы этой власти, ее источник, силы и средства, обеспечивающие ее, могут быть различными. Власть, источником которой является население, народ, общество – по своему происхождению является общественной, т.е. публичной властью. Ее публичный характер проявляется в том, что сама способность властвовать есть результат консолидации отдельных полномочий каждого члена общества и передачи их новому публичному субъекту. Именно общество или его часть, создавая публичного субъекта, определяют предмет его ведения и передают ему часть своих полномочий на решение этих вопросов. Следовательно, по своей природе публичная власть производна от волеизъявления каждого человека – члена организованного сообщества. При этом человек выступает одновременно в двух аспектах: с одной стороны он является частью источника публичной власти, субъектом, делегирующим свои полномочия, а с другой – объектом, на который будет направлена публичная власть [1, с. 8-10].

Принципы построения органов публичной власти в правовой науке исследованы недостаточно. Работы



ученых, посвященные деятельности органов публичной власти, касаются преимущественно иных аспектов их функционирования. Так, О.А. Музыка-Стефанчук рассматривает проблемы понятия, сущности, видов, юридической природы, признаков органов публичной власти и бюджетных правоотношений, вопросы бюджетной деятельности этих органов, понятие, принципы, функции, методы, формы, цели, освещает вопросы правового статуса, компетенции, полномочий, прав и правосубъектности органов публичной власти – субъектов бюджетных отношений [2]. С.В. Петков исследует вопросы кодификации административного законодательства как основы реформирования органов публичной власти в Украине [3]. Т.О. Карабин анализирует соотношение полномочий местных органов публичной власти в Украине, раскрывает смысл и значение понятий «компетенция», «полномочия», определяет существующие правовые способы установления соотношения полномочий указанных органов, а также значение разграничения их полномочий, обосновывает понятие и признаки принципов и критериев, которые должны быть положены в основу разграничения полномочий местных органов публичной власти [4]. О.А. Богашов исследует конституционно-правовой статус избирательных комиссий в системе органов публичной власти в Украине, их основные характеристики, анализирует внешние системные связи избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления [5]. Однако проблематика принципов построения органов публичной власти еще не была предметом отдельного научного исследования.

Обратимся теперь к сущности категории «принцип». Общепринятое толкование понятия «принцип» характеризует данный феномен как основное, исходное положение какой-либо научной системы, теории, идеологического направления и т.п.; особенность, положенную в основу создания или осуществления чего-либо, способ создания или осуществления чего-либо; убеждение, норму, правило, которым руководству-

ется кто-нибудь в жизни, поведении, канон [6, с. 899]. В правовых науках принцип понимают как главную идею, основное правило деятельности [7, с. 143].

Основываясь на положениях правовой науки, можно сделать вывод, что принципы построения органов публичной власти как основополагающие исходные идеи, на которых основано функционирование указанных органов, базируются на положениях конституций и законов современных демократических государств. По признаку распространенности их можно разделить на две группы: 1) универсальные (присущие всем видам органов публичной власти в целом), 2) специальные (определяющие построение и функционирование лишь отдельных видов органов публичной власти и связанные со спецификой осуществления соответствующих видов их деятельности) [8, с. 19]. При этом вторая группа принципов может распространяться на особенности построения и организации как только одного органа публичной власти, так и нескольких из них, в то время как принципы первой группы характерны для всех без исключения органов публичной власти.

Среди специальных принципов, которые определяют построение и функционирование лишь отдельных видов органов публичной власти, которые связаны со спецификой осуществления соответствующих видов их деятельности, можно назвать, например, принцип сочетания местных и государственных интересов как принцип построения органов местного самоуправления. Сущность этого принципа заключается в том, что местное самоуправление не может быть полностью независимой от государства (суверенной) управленческой системой, то есть своеобразным государством в государстве. Так, ст. 109 Конституции Республики Молдова определяет следующие основные принципы местного публичного управления: публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного пу-

бличного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ; применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства [9]. Как действенная форма осуществления децентрализованных государственно-властных полномочий негосударственными по своей природе субъектами (территориальными общинами, органами и должностными лицами местного самоуправления), оно должно гармонично сочетать в своей деятельности местные и государственные интересы, в частности эффективно и ответственно осуществлять отдельные полномочия органов исполнительной власти, предоставленные (делегированные) ему законом (ч. 3 ст. 143 Конституции Украины) [8, 10]. Кроме того, в отдельную группу можно выделить методологические принципы (требования), связанные с особенностями осуществления органами публичной власти юридического процесса, в качестве которых указывают принцип специализации, непротиворечивости (недопустимости двух взаимоисключающих методологических подходов в качестве логического следствия из одной и той же посылки), полноты, которая предполагает наличие положений, достаточных для выведения из них всех истинных суждений данной системы взглядов, независимости (невыводимости каждого основного положения из однопорядковых положений той же системы), разрешимости (возможности установить выводимо или невыводимо из сформулированных положений любое другое сформулированное в терминах конкретной системы) [11, с. 115]. Отдавая должное авторам, которые посвятили свои исследования особенностям указанных выше принципов, заметим, что их применение носит локальный характер и может распространяться на отдельные, узко взятые, элементы системы органов публичной власти.

К универсальным принципам построения органов публичной власти



следует отнести принцип системности, который обуславливает построение органов публичной власти как совокупности взаимосвязанных элементов и связей между ними. Система органов публичной власти является разновидностью социальных систем и имеет все присущие последним признаки: социальная система понимается как сложно-организованное целостное образование, упорядоченное и связанное с совокупностью взаимно детерминированных связей между его элементами. Выделяют следующие особенности, которые присущи социальной системе: 1) целостность, относительная завершенность объекта и его относительное единство; 2) наличие внутренних связей; 3) наличие внешних связей с другими системами; 4) наличие собственной структуры, внутреннего построения; 5) социальная система как объект является относительно автономной; 6) самоорганизация процессов, протекающих внутри системы; 7) выполняет многочисленные функции, 8) социальная система направлена на достижение определенного результата [12, с. 23].

Принцип суверенности органов публичной власти означает, что единственным источником и носителем такой власти является народ, который осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, что закреплено в ст. 2 Конституции Республики Молдова, ст. 5 Конституции Украины и конституциях многих демократических государств. В частности, к конституционным правам (полномочиям) украинского народа в теоретических источниках относят следующие: 1) право на самоопределение, которое украинский народ осуществил путем создания (учреждения) собственного государства, 2) право на принятие учредительного акта государства – Основного Закона (это право от имени украинского народа было реализовано в 1996 году Верховной Радой Украины), 3) право определять и изменять конституционный строй в Украине (ч. 3 ст. 5 Конституции Украины) 4) право собственности на объекты, перечень

которых содержится в ч. 1 ст. 13 Основного Закона Украины, 5) право на изменение территории Украины (ст. 73 Конституции Украины). Это конституционные права, закрепленные именно за украинским народом как субъектом власти. Но, учитывая то, что украинский народ состоит из граждан Украины, к его правам относят также: 1) право управлять собственным государством (государственными делами) (ч. 1 ст. 38 Конституции Украины) непосредственно, принимая конкретные решения через всеукраинский референдум или через соответствующие государственные органы; 2) право украинского народа периодически выбирать состав Верховной Рады Украины и главу государства – Президента Украины [13; 14]

Принцип разделения властей базируется на концепции трех ветвей власти, а его правовая основа содержится в ст. 134 Конституции Республики Молдова, ст. 6 Конституции Украины, согласно которым государственная власть осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Так, в Основном Законе Украины указано, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины. Безусловно, особенности реализации этого принципа связаны с формой правления, в частности, с ролью Президента Украины в его отношениях с органами исполнительной власти.

Принцип верховенства права закреплен в статье 8 Основного Закона Украины, где определено, что он признается и действует в Украине, Конституция Украины имеет высшую юридическую силу, законы и другие нормативно – правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей. При этом нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия. Обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется.

Сходные положения закреплены и в Конституции Республики Молдова.

Принцип открытости деятельности органов публичной власти означает существование возможности как для граждан, так и для других участников общественных отношений (объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций, других юридических лиц) свободно получать информацию от органов исполнительной власти и местного самоуправления (исключения из этого правила могут быть установлены только законом), контролировать их деятельность, граждане Украины имеют право доступа к государственной службе и службе в органах местного самоуправления. Следует обратить внимание на тот факт, что в Украине в последние годы было значительно усовершенствовано информационное законодательство, в котором нашел свое отражение, в том числе, и данный принцип. Так, принятие Закона Украины «О доступе к публичной информации» позволило создать правовой механизм получения гражданами, их объединениями, другими юридическими лицами информации от субъектов властных полномочий, которые являются ее распорядителями.

Принцип свободы органов публичной власти от влияния политических партий и религиозных организаций закреплен в ст. 37 Конституции Украины, которая содержит запрет на создание и деятельность организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти и исполнительных органах местного самоуправления, воинских формированиях, а также на государственных предприятиях, в учебных заведениях и других государственных учреждениях и организациях. Кроме того, ст. 35 Основного Закона определяет, что церковь и религиозные организации в Украине отделены от государства, а школа – от церкви. Никакая религия не может быть признана государством как обязательная.

Принцип толерантности, который, как справедливо указывает Т.Е. Мироненко, в течение последнего десятилетия стал характерным для общественных отношений



в Украине [15, с.115], по нашему мнению, следует понимать как восприятие органами публичной власти и их должностными лицами, другими работниками указанных органов, позиций и мнений, отличных от общепринятых, и принятия ими решений, несмотря на различия в мировоззрении, верованиях, политических предпочтениях, привычках, способах выражения своего мнения, если при этом не нарушаются нормы закона. Подтверждение этому мы можем найти в ст. 5 Конституции Республики Молдова, которая носит название «Демократия и политический плюрализм», и провозглашает, что демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии. В ст. 15 Конституции Украины, которая определяет, что общественная жизнь в Украине основывается на принципах политического, экономического и идеологического многообразия; никакая идеология не может признаваться государством как обязательная; цензура запрещена, а государство гарантирует свободу политической деятельности, не запрещенной Конституцией и законами Украины. Указанные нормы свидетельствуют о важности толерантности для современного демократического государства.

Выводы. По нашему мнению, учет указанных принципов при формировании органов публичной власти и изменении их правового статуса позволил бы четко осознавать как цель, так и последствия осуществляемых изменений, достигать на практике более полной реализации конституционных прав, свобод и интересов участников общественных отношений.

Список использованной литературы:

1. Вершинина С.И. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением /С.И.Вершинина //Вектор науки. – 2010. – №1. – С.8-10
2. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : Монографія / О. А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницькій університет управління та права, 2011. – 384 с.
3. Петков С. В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні /С.В.Петков // Держава та регіони. Серія : Право. – 2010. – № 2. – С. 100–103.
4. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади. Монографія. /Т.О.Карабін – Ужгород: «Вісник Карпат», 2006. – 154 с.
5. Богашов О.А. Концептуальні засади функціонування системи виборчих комісій в Україні / О.А. Богашов // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 2. – С. 27 – 35.
6. Новий тлумачний словник української мови: У 3-х тт. / Укладачі В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – Т. 2.: К–П. – К.: Аконт, 2005. – 928 с.
7. Добровольская Т.Н. Принципы деятельности советской прокуратуры //Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР.- М., 1980. – 189 с.
8. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник.- Вид. 3-тє, виправл. та доповн.- К.: Атіка, 2004 – 512 с.
9. Конституция Республики Молдова //Конституции государств Европы : в 3-х томах / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – – Т. 1. – 824 с.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
11. Кутько В.В. Юридические формы государственной деятельности и виды юридического процесса: проблемы соотношения [Текст] / В.В. Кутько // Теория и практика современной юридической науки : материалы заоч. междунар. науч.-метод. конф., Белгород, 29 марта 2012 г. / БУКЭП. – Белгород, 2012. – С. 114-120.
12. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф.Фрицький, М.О.Баймуратов та ін.; Заред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького.- К.: Юрінком Інтер, 2001 – 387 с.
13. Соціологія: навч. посібник / А. А. Герасимчук; Ю. І. Палеха, О. М. Шиян. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – 388 с.
14. Мирошниченко Ю. Влада Українського народу та шляхи забезпечення конституційності його рішень /Ю.Мирошниченко //Віче [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2795/>
15. Мироненко Т.Є. Мета, завдання та принципи управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю // Право і безпека. – 2007. – №6/1. – С. 112 -116.