

УДК 351.071(477)

В.І. Бабенко,
кандидат юридичних наук

ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті визначено принципи побудови органів публічної влади, до яких віднесено принципи системності, поділу влади, верховенства права, відкритості, толерантності та інші, а також охарактеризовано їх сутність.

Ключові слова: *органи публічної влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, принцип системності, принцип верховенства права, принцип відкритості, принцип толерантності.*

В статье определены принципы построения органов публичной власти, к которым отнесены принципы системности, разделения властей, верховенства права, открытости, толерантности и другие, а также охарактеризована их сущность.

Ключевые слова: *органы публичной власти, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, принцип системности, принцип верховенства права, принцип открытости, принцип толерантности.*

Paper defines the principles of the public authorities formation, including the principles of the system, separation of powers, supremacy of law, openness, tolerance and others; their essence is characterized as well.

Key words: *public authorities, executive authorities, local governments, principle of a system, supremacy of law, principle of openness, principle of tolerance.*

Ефективність діяльності органів публічної влади значною мірою залежить від відповідності їх функціонування певним стандартам та критеріям, серед яких важливе місце посідають принципи побудови зазначених органів. Разом з тим ця проблема у правовій науці досліджена недостатньо. Роботи українських вчених, присвячені діяльності органів публічної влади, стосуються переважно інших аспектів їх функціонування. Так, О.А. Музика-Стефанчук розглядає проблеми поняття, сутності, видів, юридичної природи, ознак органів публічної влади та бюджетних правовідносин, питання бюджетної діяльності цих органів, її поняття, принципи, функції, методи, форми, мету, висвітлює питання правового статусу, компетенції, повноважень, прав та правосуб'єктності органів публічної влади – суб'єктів бюджетних відносин [1]. С.В. Петков досліджує питання кодифікації адміністративного законодавства як основи реформування публічної влади в Україні [2]. Т.О. Карабін аналізує співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади в Україні, розкриває зміст і значення понять “компетенція”, “повноваження”, визначені існуючі правові способи встановлення співвідношення повноважень вказаних органів, а також значення розмежування їх повноважень, обґрунтовує поняття та ознаки принципів і критеріїв, які повинні бути покладені в основу розмежування повноважень місцевих органів публічної влади [3]. О.А. Богашов досліджує конституційно-правовий статус виборчих комісій у системі органів публічної влади в Україні, їх основні внутрішньо-інституційні характеристики, аналізує зовнішні системні зв'язки виборчих комісій із органами державної

влади та органами місцевого самоврядування [4]. Однак проблематика принципів побудови органів публічної влади досі не була предметом окремого наукового дослідження, що обумовлює новизну та актуальність статті, метою написання якої є визначення сутності та змісту вказаних принципів.

У загальному розумінні принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [5, с. 899]. У правових науках принцип розуміють як головну ідею, основне правило діяльності [6, с. 143].

Базуючись на положеннях конституційного права України, можна зробити висновок, що принципи побудови органів публічної влади як основоположні вихідні ідеї, котрі базуються на положеннях Конституції України та законах України. На них засноване функціонування зазначених органів. За ознакою поширеності ці принципи можна поділити на дві групи: 1) універсальні, притаманні всім видам органів публічної влади України в цілому; 2) спеціальні – такі, що визначають побудову й функціонування лише окремих видів органів публічної влади й пов'язані зі специфікою здійснення відповідних видів їх діяльності. [7, с. 19].

Серед спеціальних принципів, які визначають побудову й функціонування лише окремих видів органів публічної влади і пов'язані зі специфікою здійснення відповідних видів їх діяльності, можна назвати, наприклад, принцип поєднання місцевих і державних інтересів як принцип побудови органів місцевого самоврядування. Сутність вказаного принципу полягає в тому, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною “державою в державі”. Як дієва форма здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою суб'єктами (територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування) воно повинно гармонійно поєднувати у своїй діяльності місцеві та державні інтереси, зокрема ефективно й відповідально здійснювати окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) йому законом (ч. 3 ст. 143 Конституції України) [8; 9].

До універсальних принципів побудови органів публічної влади слід, перш за все, віднести принцип системності, який обумовлює побудову органів публічної влади як сукупності взаємопов'язаних елементів та зв'язків між ними. Система органів публічної влади є різновидом соціальних систем і має всі притаманні останнім ознаки: Соціальна система розуміється як складноорганізоване цілісне утворення, впорядковане і пов'язане із сукупністю взаємно детермінованих зв'язків між його елементами. Виділяють наступні особливості, притаманні соціальній системі: 1) цілісність, відносна завершеність об'єкта і його відносна єдність; 2) наявність внутрішніх зв'язків; 3) наявність зовнішніх зв'язків з іншими об'єктами та системами; 4) власна структура, внутрішня будова; 5) те, що соціальна система як об'єкт є відносно автономною; 6) самоорганізованість і саморегульованість; 7) поліфункціональність; 8) скерованість соціальної системи на досягнення певного результату [10, с. 23].

Принцип суверенності органів публічної влади означає, що єдиним джерелом та носієм такої влади є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що закріплено у ст. 5 Конституції України. До конституційних прав (повноважень) Українського народу в теоретичних джерелах відносять наступні: 1) право на самовизначення, яке Український народ успішно здійснив шляхом створення (заснування) власної держави;

2) право на прийняття установчого акта держави – Основного Закону (це право “від імені Українського народу” було реалізовано в 1996 році Верховною Радою України); 3) право визначати й змінювати конституційний лад в Україні (ч. 3 ст. 5 Конституції України); 4) право власності на об’єкти, перераховані в ч. 1 ст. 13 Основного Закону України; 5) право на зміну території України (ст. 73 Конституції). Це конституційні права, закріплені саме за Українським народом як суб’єктом влади. Але враховуючи те, що Український народ складається з громадян України, до його прав відносять також: 1) право Українського народу керувати власною державою (державними справами) (ч. 1 ст. 38 Конституції України) безпосередньо, приймаючи конкретні рішення шляхом проведення всеукраїнського референдуму, або через відповідні державні органи; 2) право Українського народу періодично обирати склад Верховної Ради України та главу держави – Президента України [11].

Принцип поділу влади базується на концепції трьох гілок влади, а його правове підґрунтя міститься у ст. 6 Конституції України, відповідно до якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Безумовно, особливості реалізації цього принципу пов’язані із формою правління, зокрема, з роллю Президента України в його відносинах із органами виконавчої влади.

Принцип верховенства права закріплено у ст. 8 Основного Закону, де визначено, що він визнається і діє в Україні. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. При цьому норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Принцип відкритості діяльності органів публічної влади означає існування можливості як громадян, так і інших учасників суспільних відносин вільно отримувати інформацію від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (винятки з цього правила можуть бути встановлені лише законом), контролювати їх діяльність. Громадяни України мають право доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування тощо. Слід звернути увагу на той факт, що в Україні протягом останніх років було значно вдосконалено інформаційне законодавство, у якому знайшов своє відображення, у тому числі, і зазначений принцип. Так, прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації” дозволило створити правовий механізм отримання громадянами, їх об’єднаннями, іншими юридичними особами інформації від суб’єктів владних повноважень, які є її розпорядниками.

Принцип свободи органів публічної влади від впливу політичних партій та релігійних організацій закріплено у ст. 37 Конституції України, яка містить заборону створення і діяльності організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях, а також у ст. 35 Основного Закону, який визначає, що церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов’язкова.

Принцип толерантності, котрий, як слушно вказує Т.Є. Мироненко, уже протягом останнього десятиліття увійшов у суспільні відносини в нашій державі

[12, с. 15]. На нашу думку, його слід розуміти як сприйняття органами публічної влади та їх посадовими особами, іншими працівниками позицій та думок, відмінних від загальноприйнятих, і прийняття ними рішень, незважаючи на відмінності у світогляді, віруваннях, політичних уподобаннях, звичках, способах вираження власної думки, якщо при цьому не порушуються норми закону. Підтвердження цьому ми можемо знайти у ст. 15 Конституції України, яка визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова; цензура заборонена, а держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

На нашу думку, врахування вказаних принципів під час реформування органів публічної влади та зміни їх правового статусу дозволило б чітко усвідомлювати як мету, так і наслідки здійснюваних змін, досягати на практиці більш повної реалізації конституційних прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Музика-Стефанчук О.А.* Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : Монографія / О.А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
2. *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.
3. *Карабін Т.О.* Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади : монографія / Т.О. Карабін. – Ужгород : “Вісник Карпат”, 2006. – 154 с.
4. *Богашов О.А.* Концептуальні засади функціонування системи виборчих комісій в Україні / О.А. Богашов // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 2. – С. 27–35.
5. *Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко.* – Т. 2. : К–П. – К. : Аконіт, 2005. – 928 с.
6. *Добровольская Т.Н.* Принципы деятельности советской прокуратуры / Т.Н. Добровольская // Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР. – М., 1980. – 189 с.
7. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : навч. посіб. / В.В. Кравченко. – вид. 3-тє, випр. та доп. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. *Муніципальне право України : підр. / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького.* – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 387 с.
10. *Герасимчук А.А.* Соціологія : навч. посібник / А.А. Герасимчук, Ю.І. Палеха, О.М. Шиян. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – 388 с.
11. *Мирошниченко Ю.* Влада Українського народу та шляхи забезпечення конституційності його рішень / Ю. Мирошниченко // Віче [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2795/>.
12. *Мироненко Т.Є.* Мета, завдання та принципи управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю / Т.Є. Мироненко // Право і безпека. – 2007. – № 6/1. – С. 112–116.

Отримано 22.08.2013