

Список літератури: 1. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Х., 1991. 2. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. К., 1979.

Надійшла до редколегії 22.09.02

С.В. Слінько

ПРОБЛЕМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

У класовому суспільстві соціальне управління, політична система держави і демократії органічно пов'язані з такою важливою і складною категорією, як державна влада. В.І. Ленін неодноразово підкреслював, що в політиці найбільш істотним є устрій державної влади. Ні обійти, ні відсунути питання про владу не можна, тому що це основне питання, яке визначає розвиток революції, зовнішню і внутрішню політику [1, с.200].

Даному теоретичному питанню юристи – С.С. Алексєєв, Ф.М. Бурлацький, А.М. Вітченко, Д.А. Керімов, Ю.І. Стецовський, Ю.А. Тихомирова, Ф.Н. Фаткулліна та ін. приділяли і приділяють велику увагу [2, с.681; 3, с.157; 4, с.44; 5; 6, с.93].

У класичних джерелах неодноразово висловлювалося судження про глибоку єдність держави і державної влади. Однак це не виключає, що держава і державна влада тотожні. Аналіз висловлень М. Робесп'єра, Ж.Ж. Руссо, П.А. Кропоткіна, В.Случевського, І.Я. Фойницького, спонукає до висновку про те, що державна влада має характерні відмітні ознаки, що містять у собі організовану класову волю й організовану класову силу [7, с.29–31; 8, с.396; 9, с.196; 10, с.23].

Держава – це не тільки форма організації державної влади, але і безпосередній її носій. Посадові особи, наділені владними державно-розпорядчими повноваженнями, виступають як зовнішні представники даної влади. Сама ж державна влада виявляється безпосередньо у специфічних управлінських відносинах, що у науці іменуються владовідносинами. Ці відносини мають яскраво виражений характер, просякнуті владними початками, що передбачають підпорядкування усіх суб'єктів [11, с.224].

Державна влада є не тільки складною, але і динамічною системою. Динамізм влади знаходить свій вираз у тому, що реальність влади виявляється і впливає на суспільні відносини, влада послідовно зміцнюється й удосконалюється, як удосконалюються закони держави.

Для права характерні визнання і регулювання організованого впливу на свідомість і поведінку людей. Такий вплив спрямований на досягнення загальних цілей, завжди виражений в офіційних, встановлених і визнаних суспільством і державою формах і забезпечений засобами та інститутами, включаючи примус, для проведення визначеного курсу.

Влада найбільше концентровано виражає зміст організованого соціального впливу, що своєрідно виявляється і як державне управління, і як самоврядування. В останньому випадку особливо яскраво виділяється

публічність самоорганізації та самодіяльності членів суспільства, органічність зближення із соціальним і приватним правом.

Галузі публічного права широко оперують родовими і видовими поняттями – влада, управління, самоврядування. Від закладеного в кожному випадку визначення залежить побудова правових актів, їх тлумачення і застосування. Чіткість понять закріплює статус суб'єктів публічно-правових відносин, стійкість їх функціонування і взаємовідносин.

Розглянемо зміст зазначених понять.

У філософській і політологічній літературі влада характеризується найчастіше як соціальний осередок командування, як суспільні відносини підпорядкування, як здатність організувати поведінку класів, прошарків. Багато її оцінок міститься в юридичній літературі. Відзначається необхідність проводити різницю між державною владою і формами політичного впливу, що має на меті створення видимості загальної участі в політичному житті. Нерідко владу розглядають як засіб примусу.

Історія свідчить про те, що відчуження влади від народу породжує конфронтуючі рухи. Анархічні гасла знищення усякої влади були викликані саме цим. М.А. Бакунін цілком заперечував централізм як вираження організаційної форми об'єднання мас. Принцип державного устрою, що висувався ним, передбачав організацію вільної федерації сільськогосподарських і промислових асоціацій, вертикально поєднаних на основі делегацій, без усякої влади. Він відкидав ідею диктатури як знаряддя політичної діяльності мас [12, с.23].

Марксизм висунув політичну програму використання влади в масових інтересах. Таким шляхом передбачалося реально здійснити народовладдя, а влада могла виступати формою політичного, державного об'єднання мас, засобом прилучення їх до активної соціальної діяльності.

У науковій літературі нерідко ототожнюються політична і державна влада. Часом розрізнення їх проводиться за суб'єктною ознакою, хто здійснює владу – тільки держава або держава разом із громадськими організаціями. Іноді виділялося загальне поняття соціалістичної влади як об'єктивно обумовлених суспільних відносин, суть якого – провідне становище робітничого класу і керівництво всім суспільством через партію, державу і недержавні організації. В інших випадках, навпаки, поняття влади дробиться за сферами громадського життя на економічну, соціальну, політичну, духовно-ідеологічну влади.

Однак сьогодні влада є єдиною. Вона просто в різних формах впливає на різні сторони життя суспільства. У класовому суспільстві соціальна влада завжди існує у формі політичної, її головною частиною є влада державна. Вона являє собою засіб функціонування всякої соціальної спільноти і забезпечує відносини підпорядкування керівної в даному співтоваристві волі, за допомогою системи різних засобів і методів керує і домагається дотримання соціальних норм.

Історії відомі різні характеристики влади та її реальних станів. Влада може мінятися, коли її здійснюють нові політичні сили. Влада стабільна, коли одержує підтримку населення, що досягається або її авторитетом,

або жорстокістю. Влада слабшає при втраті суспільної опори, і тоді підсилюється вплив опозиції, недержавних інститутів, сепаратистських рухів, процеси в країні стають не керованими.

Політична влада існує, насамперед, у формі державної влади, надаючи їй політичного характеру. В.І. Ленін писав, що марксизм у політиці бере найбільш істотне: устрій державної влади [13, с.145].

Функціонування держави припускає різноманітний і складний механізм управління. Існування представницьких органів влади, органів управління, суду, прокуратури покликане забезпечити виконання різних функцій держави. Саме собою зрозуміло, що загальні ознаки державної влади притаманні всім зазначеним видам органів, але виявляються у специфічних організаційно-правових формах.

Соціальна єдність державної влади була органічно пов'язана з її організаційною єдністю. Усеосяжною політичною організацією, за допомогою якої трудящі поєднуються в соціалістичну державу, були представницькі органи – Ради.

В 90-х рр. почалися великі суспільні перетворення, які проводяться під новими гаслами.

Конституційну формулу народовладдя посилено визнанням народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Затверджено принцип здійснення влади безпосередньо через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Референдум і вибори розглядаються як вищий безпосередній вираз народовладдя. Установлено принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Ст.6 Конституції України визначає принцип поділу влади в процесі здійснення державно-владних функцій, що дозволяє розглядати її як єдине ціле із взаємодіючими інститутами. Деформації поділу влади дуже небезпечні і породжують не тільки їх протистояння і небезпечні ілюзії, але й руйнівні тенденції регіоналізації та розпаду єдиної державної влади. Закони і тут можуть упорядкувати інститути влади – уряду, міністерств, суду.

Державно-владні відносини, складаються між людьми, суспільними формуваннями і мають окреслений предмет. Влада виступає у вигляді базових суспільних відносин і забезпечує можливість можновладцю самому діяти відповідно до основних законів держави, а також опрацьовувати в правове русло діяльність підпорядкованих державних органів. У літературі дані відносини називаються уладно відносинами. Владовідносини включають владні повноваження і владні права [14, с.23; 15, с.402; 16, с.615; 17, с.125].

Владні повноваження, як одна зі специфічних ознак державного органу, характеризуються особливою формою організуючої діяльності держави. Вони складаються зі зв'язаних між собою елементів, що містять у собі:

- видання державою правових актів, обов'язкових для усіх громадян і посадових осіб,
- захист цих правових актів від порушень примусовою силою держави,

- виконання законів держави заходами виховання, переконання, заохочення, матеріального забезпечення,
- виконання державних законів шляхом розпорядження єдиним фондом державної власності.

Наведені характеристики владних повноважень виявилися дуже стійкими і широко застосовувалися в науковій літературі й правовій практиці 50-70-х рр. Причому вони застосовні до владних повноважень у широкому значенні, і до органа державної влади, і до органа державного управління, і до судово-прокурорських органів. З їх допомогою можна розмежовувати настільки важливі поняття, як державний орган, підприємство, установа й організація, зв'язуючи владні повноваження тільки з діяльністю адміністрації.

Розглянемо владні повноваження з погляду чи поділу збігу понять компетенції, функції, повноваження.

Б.М. Лазарев розробив теоретичні основи компетенції органу, характеризуючи її як систему повноважень органу по здійсненню державної влади. Компетенція містить у собі обов'язок перед державою і право стосовно об'єктів виконувати окреслені функції. Підкреслюється, що управлінські функції й керовані об'єкти не є самі по собі елементами компетенції, оскільки основним у ній є права й обов'язки здійснювати зазначені в законі функції стосовно до визначених об'єктів [18, с.103; 19, с.138].

У ряді наукових праць зроблено акцент на функції управління, а розроблений класифікатор функцій дозволяє пов'язувати набори повноважень з виконанням управлінських завдань, функцій, підфункцій та операцій [20, с.53]. І все-таки більш розповсюдженою оцінка компетенції як сукупності владних повноважень з указівкою підвідомчості [21, с.75; 22, с.14].

Ю.А. Тихомиров визначає владне повноваження як забезпечену законом вимогу, що орієнтує уповноваженого суб'єкта визначену поведінку й дії, звернені до фізичних і юридичних осіб. При цьому він виділяє кілька елементів.

По-перше, наявність уповноваженого суб'єкта, тобто органу, організації чи посадової особи. Представляючи офіційно державну владу і виконуючи покладені на них завдання і функції, ці суб'єкти наділені правами виражати і проводити в життя державні інтереси. Саме для їх реалізації вони мають набір владних повноважень.

По-друге, владне повноваження являє собою команду, звернену до іншої сторони публічно-владних відносин. Це свого роду команда, виражена як юридичний імператив. Не можна ослуhatися чи відступити від вимог, пов'язаних з виконанням владних повноважень. Їх потрібно виконувати сумлінно і послідовно. У публічно-правових відносинах суб'єкт владних повноважень має право вимагати від іншої сторони належної поведінки чи вимагання певних дій. Його владні веління підтримуються іншими аналогічними суб'єктами держави в цілому. За невиконання команди порушникові загрожують санкції, заходи відповідальності, застосовані цим чи іншим органом.

По-третє, забезпечення владного повноваження законом. Тут виділяється елемент, що розкриває його джерело, тобто закон. Закріплення і регламентація владних повноважень у законодавстві означає їхню зв'язаність правом. Владні повноваження регулюються, насамперед, Конституцією. Найбільш повний їх набір міститься у відомчих нормативних актах на кшталт положень. Закон перешкоджає довільному, суб'єктивному розумінню і застосуванню владних повноважень. Розсуд посадових осіб має свої легальні межі, окреслюючи в той же час для них сферу самостійних рішень і дій.

Самі вимоги наділяються правовою формою. Надання їм нормативного характеру пов'язане з прийняттям суб'єктом владних повноважень правових актів, обов'язкових до виконання. Видаються нормативні акти для введення правил поведінки тривалої дії та індивідуальні акти для вирішення конкретних завдань і оперативного розпорядництва.

По-четверте, для владного повноваження характерне законодавче забезпечення. Мова йде про систему гарантій, що сприяють реалізації повноважень і стійкої діяльності органів і осіб.

Гарантії владних повноважень є дуже різноманітними і містять у собі:

а) наявність кадрів у широкому розумінні, здатних правильно оцінити ситуацію, прийняти вірні рішення і виконати управлінські дії;

б) виділення матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для здійснення владних повноважень;

в) можливість застосування примусу для реалізації владних повноважень.

Примус – один з найбільш специфічних елементів владних повноважень, оскільки в ньому виражається примусовий вплив. Він може виражатися у способах жорсткого спонування до виконання визначених дій чи утримування від дій, що забороняються.

Примус пов'язується з можливістю застосування санкцій та заходів відповідальності до осіб, що не виконують владних вимог [22, с.137; 23, с.97; 24, с.11; 25, с.56].

Такими є основні характеристики владного повноваження. Пояснимо ще один важливий аспект, а саме природу і зміст самих повноважень. У законодавстві нерідко закріплюються окремо права й обов'язки органа, часто використовується поняття повноваження як єдине ціле. Чи варто чітко розрізняти ці поняття? Юристи розглядають повноваження органу як права, які він зобов'язаний реалізувати при відповідних обов'язках. Орган одержує можливість самостійної оцінки ситуації та прийняття рішень у здійсненні управлінських дій. Правовий обов'язок найкраще виражає зв'язок прав і обов'язків, оскільки права надаються суб'єкту привселюдно – владними відносинами для обов'язкової реалізації. Якщо громадянин може не скористатися своїми правами, то владний суб'єкт зобов'язаний це зробити. Він зобов'язаний здійснювати надані йому права для забезпечення і захисту публічних інтересів. І в цьому сенсі поняття повноваження суб'єкта виражає органічну єдність покладених на нього прав і обов'язків, а також повніше характеризує відносини суб'єктів.

Особливого значення набуває порядок здійснення владних повноважень, оскільки в публічній сфері особливо неприпустимими є безладні дії. Правова упорядкованість дозволяє вести мову саме про налагоджений і стійкий порядок здійснення владних повноважень на різних рівнях. І як би не було важко домогтися їх синхронності, прагнення до цього повинно стати домінантою усіх видів діяльності.

Є кілька способів здійснення владних повноважень, гарантованих законом:

- самореалізація, коли суб'єкт владних повноважень вправі сам визначати момент їх застосування. Суб'єкт має право вибору часу, основ і видів рішень, дій, або діє згідно із вказівками, встановленими законом при наявності достатніх підстав, підтверджених документами чи доказами.
- дії за дорученням, коли суб'єкт владних повноважень одержує вказівки від вищих органів. Ці вказівки повинні даватися в рамках повноважень і можуть лише їх конкретизувати.
- виконання владних повноважень на основі чи з урахуванням пропозицій інших органів. Вибір підстав для застосування владних повноважень, визначається з урахуванням змісту і методів їх застосування.

Суворий імператив владних повноважень означає, що публічність влади лише тоді приносить успіх, коли розчиняється в громадянському суспільстві. Досягається те оптимальне зближення повновладних, управляючих і керованих, до якого треба прагнути.

Список літератури: 1. Ленин В.И. Один из коренных вопросов революции. Пол. собр. соч. Т.34. 2. Алексеев С.С. Право. Азбука, теория, философия, М., 1999. 3. Стецовский Ю.И. Судебная власть, М., 1999. 4. Бурлацкий Ф.М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970. 5. Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. Саратов, 1982. 6. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права, Казань, 1987. 7. Робеспьер М. Революционная законность и правосудие // Под ред. А. Герцензона, М., 1959. 8. Кропоткин П.А. Современная наука и анархия., М., 1990. 9. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства, Т.1, СПб, 1884. 10. Случевский В. Учебник русского уголовного процесса, СПб, 1910. 11. Энгельс Ф. Анти-Дюринг, Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т.20. 12. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. М., 1972. 13. Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности. Пол.собр. соч. Т.45. 14. Лукашова Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. 15. Лукашова Е.А. Права человека. М., 1999. 16. Алексеев С.С. Право. М., 1999. 17. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права / Казань, 1987. 18. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. 19. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. 20. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М., 1984. 21. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. 22. Ким А.И., Барнашов А.М. Государственная власть в СССР. Томск, 1978. 23. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. 24. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. 25. Имре Сабо. Политическая организация общества. М., 1967.

Надійшла до редколегії 10.10.02