

НАБУТТЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Голосніченко Д.І.

професор Національної академії внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, доцент

Національний технічний університет України «КПІ»

В статті розглядаються поняття повноважень та порядок їх набуття органами законодавчої і виконавчої влади. Звертається увага на легітимність повноважень у разі їх набуття даними органами, походження владних повноважень від народу України.

В статье рассматриваются понятие полномочий и порядок их приобретения органами законодательной и исполнительной власти. Обращается внимание на легитимность полномочий в случае их приобретения данными органами, происхождение властных полномочий от народа Украины.

The definition of authorities and the order of their acquirement by legislative bodies and executive power are considered in the article. The legitimacy of authorities in case of their acquirement by these bodies as well as the origin of authorities from the Ukrainian nation are under attention.

Ключові слова: органи виконавчої влади, легітимність, референдум, посадова особа.

Актуальність дослідження. В умовах, коли в Україні настали часи прояву сепаратизму і неповаги до центральної влади є необхідність звернутися до порядку вирішення проблем легітимності набуття повноважень органами виконавчої і законодавчої влади. Розкрити порядок їх набуття, проведення всеукраїнського і місцевого референдумів, з'ясування питань визначення повноважень.

Метою дослідження є встановлення шляхів вирішення проблем легітимності повноважень органів законодавчої та виконавчої влади.

Основний зміст роботи. Повноваження є ознакою органів законодавчої і виконавчої влади. Державні органи не можуть функціонувати без наділення в законний спосіб їх відповідними повноваженнями. Повноваженню, яке розглядається як елемент характеристики органів влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб, притаманна така ознака, як владність. Це свідчить про генезис цього феномена, походження його від влади народу. Ідеї народного суверенітету висловлювались протягом всієї історії людства та державності. Походження політичної влади від влади людей (народу) підкреслюється в працях багатьох мислителів. В 1651 році Томас Гоббс у своїй праці "Левіафан, або матерія, форма і влада держави церковної і цивільної" писав: спільна влада "може бути споруджена тільки одним шляхом, а саме шляхом зосередження всієї влади і сили в одній людині або зібранні людей, які більшістю голосів могли б звести всі волі громадян в єдину волю" [1, с. 240].

Оскільки влада має виконувати історичну і практичну роль у суспільстві, оскільки вона повинна бути авторитетною і легітимною [2, с. 58]. На моменті легітимності влади акцентував свою увагу на початку двадцятого століття німецький юрист і соціолог Макс Вебер, який виділив три види легітимності: традиційну (підлеглість ґрунтується на традиційному пануванні), харизматичну (основану на авторитеті незвичайного особистого таланту), раціональну (панування в силу "легальності", в силу віри в обов'язковість легального встановлення та ділової компетентності) [3, с. 766], тобто відповідність дій політичного режиму тому принципіві, за допомогою якого він був встановлений [4, с.467]). Легітимність є ознакою законності влади і, в свою чергу, відповідність її конституції і закону. Оскільки влада є ознакою повноважень органів держави та місцевого самоврядування, оскільки легітимність є складовою їх повноважень, адже власне через повноваження влада детермінується, встановлюється та реалізується.

Народ як джерело влади володіє нею у вищому ступені і як носій суверенітету концентрує основні публічні функції. В цивілізованому громадянському суспільстві вони розподіляються між державою та іншими інституціями залежно від сфер, предметів відання і за ступенем обов'язковості їх повноважень.

Конституції різних держав визначають належність влади народові і її походження від народу, який є сувереном. Наприклад, ч. 2 ст. 20 Конституції Федеративної Республіки Німеччини проголошує, що "вся державна влада виходить від народу" [5, с. 24]. Згідно ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Народ, тобто населення, єдина спільність незалежної держави самостійно визначає порядок і самостійно передає повноваження на здійснення влади відповідним державним органам. Ще в 1576 році Жан Боден писав: народ або володарі держави можуть без будь-

яких умов віддати суверенну і вічну владу якій-небудь особі, для того, щоб вона на власний розсуд розпоряджалася майном (держави), особами та усією державою [6, с. 303-306]. Пізніше, у 1787 році в роботі "Про необхідність мати уряд, не менший за силою своєю, ніж передбачений запропонованою конституцією" А.Гамільтон писав: "від народу зажадається найбільш пильної та скурпульозної уваги, аби пересвідчитися в тому, що уряд цей буде влаштований так, щоб можна було без небезпеки доручити йому необхідні повноваження". Далі він зазначав, що такі повноваження повинні передаватися народом лише уряду, який гідний охороняти загальнонаціональні інтереси [7, с.111-119]. 5 жовтня 2005 року Конституційний Суд України у своєму рішенні № 6-рп/2005 дав тлумачення частини другої статті 5 Конституції України, акцентувавши увагу на тому, що положення "носієм суверенітету... є народ" закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу [8]. Джерелом влади є народ. Джерело в цьому розумінні означає те, із чого береться, черпається щось, що дає початок чомусь, служить основою чогось [9, с. 691]. Держава якнайповніше виражена у владі [10, с. 192]. Саме основою державної влади і влади, що здійснюється органами місцевого самоврядування в Україні є те, що вона делегується народом України відповідним державним органам, або територіальною громадою органам місцевого самоврядування. "Воля народу, – наголошується в Загальній декларації прав людини, – повинна бути основою влади уряду" [11]. В Декларації про державний суверенітет України було виділено окремий розділ, присвячений визначенню того, що влада в Україні належить її народові, який відповідно й названо "Народовладдя". "Народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці. Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад України" [12].

Особливий інтерес викликає відповідне застосування терміна "легітимність" щодо його призначення визначити певні особливості влади і суб'єктів її здійснення. Тому важливо визначити поняття легітимності здійснення влади, легітимності органів влади, легітимності посадових осіб.

Торкаючись легітимності здійснення влади, слід зазначити, що навіть влада народу України повинна здійснюватись згідно з Конституцією і законами нашої держави. Здійснення її у спосіб, що не відповідає Конституції та законам, не є легітимним. Народ України має право на безпосереднє здійснення волевиявлення з питань державного управління. Як це зазначено в статті 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною як через вільно обраних представників, так і безпосередньо. Відповідну форму волевиявлення людей передбачила Конституція України, встановивши в ст. 69 право громадян України на референдум. Згідно зі ст. 38 Основного Закону України можуть проводитись як всеукраїнські, так і місцеві референдуми. Порядку проведення виборів і референдуму присвячено третій розділ згаданого вище правового акта. При цьому Конституція України встановлює, які питання вирішуються шляхом безпосереднього волевиявлення громадян і які з них не виносяться на всеукраїнський референдум. Ст. 73 Основного Закону закріпила, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. В той же час ст. 74 забороняє проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Законодавець також визначив суб'єктів волевиявлення. Право голосу на референдумах мають лише громадяни, які досягли на день їх проведення вісімнадцятирічного віку. Не мають права голосу при його проведенні також громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Законодавство визначає суб'єктів оголошення референдумів. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їх повноважень, встановлених Конституцією. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Згідно зі статтею 4 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" [13] предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад та їх виконавчих і розпорядчих органів. В цьому ж Законі передбачається також і питання щодо предмета всеукраїнського референдуму, в тому числі внесення змін і доповнень до Конституції України. Однак статті розділу III Конституції України, на наш погляд, не повно визначили питання, які повинні вирішуватись шляхом безпосереднього волевиявлення

Українським народом. Стаття 5 Конституції України закріпила право визначати і змінювати конституційний лад в Україні виключно за народом, тоді не зрозуміло чому в розділі третьому цього правового акта не встановлено порядок реалізації цього права. Здається потрібно було б передбачити в даному розділі положення про те, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання щодо зміни конституційного ладу в Україні.

Безпосереднім волевиявленням у міжнародному праві і так само в Конституції України названо вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак, якщо участь громадян у референдумі є дійсно безпосереднім проявом їх волі щодо вирішення конкретних питань державного та суспільного значення, тоді як шляхом виборів вони реалізують своє волевиявлення на створення відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування і публічних посадових осіб [14, с. 125-126].

Конституція України визнала принцип поділу державної влади, який було проголошено у свій час ще Джоном Локом [15] та Шарлем Монтеск'є [16, с.262-273]. За ст. 6 цього правового акта державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідним чином розбудовуються і державні органи – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, суди України. Для того, щоб бути легітимною за Конституцією України Верховна Рада України повинна бути сформована із народних депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборного права шляхом таємного голосування, що в достатній мірі відповідає вимогам ч.3. ст. 21 Загальної декларації прав людини, норма якої визначає, що воля народу повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборному праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування. Як обов'язкова умова легітимності законодавчого органу України є вирішення віднесених до її повноважень питань у термін, визначений ст. 76 Конституції України з урахуванням змін, що вносилися в неї останнім часом. Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років.

Незважаючи на те, що згідно зі статтею 76 Конституції України конституційний склад Верховної Ради України складає чотириста п'ятдесят народних депутатів України, вона є повноважною, тобто легітимною, за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Таким чином, повноваження парламенту України є легітимними у випадку відповідності його формування Конституції України.

Основний Закон України визначає також порядок формування уряду. Якщо парламент отримує повноваження щодо здійснення влади безпосередньо від виборців – громадян України, так Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади отримує необхідні повноваження від Верховної Ради України, оскільки він призначений виконувати закони України, які Верховною Радою приймаються, причому це закони не тільки ті, що визначають порядок діяльності уряду, але також і ті, які встановлюють його права, обов'язки та коло відання. Таким чином, Верховна Рада України делегує частину повноважень отриманих від Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу Кабінету Міністрів України. Державовладні повноваження у сфері виконавчої влади розподіляються разом із відповідальністю за їх здійснення і щодо інших суб'єктів виконавчої влади у порядку, визначеному Конституцією і законами України. Однак треба також зазначити, що громадяни України можуть і безпосередньо уповноважувати органи виконавчої влади на здійснення певних функцій державного управління приймаючи закони шляхом референдуму. Отже у першому випадку відбувається опосередковане делегування владних повноважень, у другому – делегування є безпосереднім.

Легітимність повноважень судового органу залежить від дотримання закону і процедур його створення, визначених у законодавстві. Причому тут важливо дотримання не тільки законодавчих актів Верховної Ради України, але і актів Президента України, адже згідно з п.23 ст. 106 Конституції України йому належить право утворення судів у визначеному законом порядку. Президент України видає також Укази відносно безпосереднього створення конкретних судів як загальної юрисдикції, так і спеціалізованих.

Торкаючись легітимності влади посадових осіб, думається, що в першу чергу потрібно зупинитись на питанні легітимності влади найвищої посадової особи – Президента України, оскільки він є главою держави. Позаяк Президент України згідно зі статтею 103 Конституції обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборного права шляхом таємного голосування, він є носієм влади, яка безпосередньо делегується йому народом України в межах, передбачених в цьому правовому акті, та при дотриманні усіх вимог його норм.

Особливий статус передбачає Конституція України щодо голови Уряду України. Прем'єр-міністр України функціонує на основі норм розділу VI Конституції, які передбачають

особливий порядок призначення цієї посадової особи. Ця посадова особа буде визнаватись такою, що діє легітимно, у разі дотримання конституційного порядку її призначення і виконання нею опосередковано отриманих від народу України через Верховну Раду України повноважень згідно із законодавством України.

Таким чином, загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом законодавчої або виконавчої влади, чи посадовою особою є те, що вони і набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства, і діють у спосіб визначений в ньому.

Література

1. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс // История политических и правовых учений : хрестоматия. – Белгород, 1999. – С. 234–247.
2. Глосніченко Д. Легітимність влади державних органів та посадових осіб / Д. Глосніченко // Вибори та демократія. – 2006. – № 4 (10). – С. 58–61.
3. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; [пер. с нем.]. – М. : Прогрес, 1990. – 808 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 3.: К–М. – 2001. – 789 с.
5. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г., с последующими изменениями и дополнениями. – Бонн : Издано Ведомством печати и информации Федерального правительства и Германским фондом международного правового сотрудничества, 1997. – 136 с.
6. Жан Боден. Шесть книг о государстве / Жан Боден // Антология мировой политической мысли : в 3 т. – М. : Прогрес, 1997–1999. – Т. 1: Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. – 1997. – 508 с.
7. Американские федералисты: Гамильтон, Медисон, Джей : избр. статьи. – Вермонт, 1990. – 337 с.
8. Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605.
9. Словарь русского языка : в 4 т. / [под ред. А.В. Евгеньева. – [3-е изд., стереотипное]. – М. : Русский язык, 1985–1988. – Т. 1. – 1985. – 702 с.
10. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія / Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. – К. : “Видавничий дім Ін Юре”, 2003. – 496 с.
11. Всеобщая декларация прав человека: Официальный текст. – М.: Права человека, 1996 – 16 с.
12. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
13. Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286 – XII “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
14. Глосніченко Д. Поняття повноважень, їх владна природа та походження / Д. Глосніченко // Право України. – 2007. – № 2. – С. 123–126.
15. Локк Д. Два трактата о правлении / Д. Локк // Сочинения : в 3 т. ; [пер. с англ.]. – М. : Прогрес, 1983–1985. – Т. 3. – 1985. – 408 с.
16. Декларація незалежності Сполучених Штатів Америки. 4 VII 1776 р. // Шевченко О.О. Історія держави і права зарубіжних країн. Хрестоматія. – К.: Вентурі, 1995. – С.77-78.