

Олейников Сергій Миколайович¹ 

Oleinykov S.

ПРАВОВІ ОБМЕЖУВАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ ДЛЯ ВЛАДИ: ВИДИ ТА СКЛАД

LEGAL RESTRICTIVE IMPERATIVES FOR POWER: TYPES AND COMPOSITION

АНОТАЦІЯ:

Аналізується публічно-правовий вираз, інституційне оформлення та юридичні управлінські можливості влади, як правової організації. Ця ознака є істотною для моделі публічної влади, надає її атрибутам юридично-обмежувального сенсу. В соціальних комунікаціях влада відбиває особливості її нормативно-правової організації та функціонування. Вона впорядковує соціальні системи, підкоряючи суб'єктів меті збереження правового порядку, спирається на легітимні заходи примусу, прагнучи виконання суб'єктами алгоритму правомірної поведінки. Інститути сучасної влади функціонують в правовому режимі, що визначений «позитивними» та «негативними» обов'язками держави. Сучасні демократії конституційно визначають кордони їх повноважень. Правові обмеження влади в сукупності складають системне утворення, єдність елементів, визначених поняттями «принципи організації і роботи інститутів влади», «методи правового обмеження влади», «механізм» та «правовий режим обмеження державної влади». Серед обмежувальних владу чинників згадуються поля саморегуляції – сфери приватного життя та вільної діяльності інститутів громадянського суспільства.

ВСТУП

Демократична трансформація влади та адаптація до її конститутивних умов акцентує увагу на спрямованість її ресурсів для підтримки правового порядку в усіх сферах суспільства, який потенційне придатний для забезпечення національної безпеки, стабільності і стабільного розвитку.

Моделі такого порядку та алгоритми його відтворення залучають оптимальні раціонально-правові форми організації і способи здійснення публічної влади та засоби, що визначають сфери та межі повноважень її інститутів, форм і меж контролю над нею в умовах особливих модифікацій

¹ канд. юрид. наук, доцент кафедри теорії і філософії права¹; провідний науковий співробітник²

¹Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна;

²НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України



політичних режимів.

В напрямках дослідження феномену влади її функціональність, реалізація владно-управлінського потенціалу, сполучена із класичними уявленнями про її спроможність легально впливати на поведінку людських спільнот з опорою на волю, примус, авторитет, які відзначені в теоріях «опору» (Д. Картрайт), «розділу зон впливу» (Д. Ронг) та інших. Жодне трактування не є універсальним. Проте, філософське-соціологічні узагальнення допускають виділ властивостей влади, її природи та призначення. Влада отримує свій публічно-правовий вираз, інституційне оформлення та юридичні управлінські можливості як правова організація. Така юридично-вимірювана ознака є визначальною для сучасної публічної влади, і надає її класичним атрибутам юридично-обмежувального сенсу – меж втручання, використання ресурсів та сфер їх застосування. Влада, як явище суспільне, генерується соціальною взаємодією людей, як нормативних істот; виявляється (нормативно та інституційно) в до-політичній, асиметричній (державній), громадській та інших формах що відбивають особливості нормативно-правової інституалізації її організації та функціонування; об'єктивується в формі владних соціальних відносин – суспільно-значних, відносно стабільних, типових (а не одноразових або ситуативних); впорядковує різні соціальні системи, підкоряючи їх правовими засобами меті створення та підтримки моделі правового порядку, усталеного розвитку; використовує правові інструменти забезпечення правопорядку, діапазон яких змінюється відповідно типу державно-правового (політичного) режиму – від режимів автаркії до демократичних, здатних до контролю над владою; спирається на правові (легітимні та легальні) заходи примусу до суб'єктів з метою забезпечення виконання ними алгоритму позитивної юридично значущої поведінки (юридичної, моральної, традиційної, релігійної), її примусової корекції (покарання, запобіжні міри, санкції) – в тому обсязі та мірі, які підтримуються та забезпечуються публічною владою і є придатними для неї в умовах різних політичних режимів – клерикальних чи світських, авторитарних чи демократичних. Засоби імперативного чи рекомендаційного впливу стають доречними тією мірою та засобами, які є оправданими і припустимими у відносинах публічно- чи приватноправового характеру, в залежності від інтересу, який влада захищає чи забезпечує.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Сучасна модель демократичної влади передбачає функціонування її інститутів в правовому режимі, що визначений «позитивними» та

«негативними» *обов'язками держави*. Сучасні демократії конституційно визначають *кордони повноважень*, які адресовані органам публічної влади і втілюються, передусім, в їх правовому статусі. Цим пояснюється акцент авторських досліджень на правових формах їх діяльності [1, с. 25-33; 2, с. 150-161; 3, с. 21-23; 4, с. 15-22; 5, с. 53-56], її правових меж та процедурному порядку здійснення функцій, статусі публічних суб'єктів влади, зосереджуючи в полі зору її конституційні основи, прояви тіньової нелегітимної влади, перевищення ними повноважень та зловживання ними, як види їх виходу за правові межі.

Види правових обмежень влади. Правові обмеження поділяються: за ступенем спільності – прості (заборона, позитивне зобов'язання) і комплексні (механізм врегулювання конфлікту інтересів, механізм поділу влади); за поведінкою владного суб'єкта – активні (обов'язок, вимога) і пасивні (заборона, обмеження); за галузевою належністю – конституційні, адміністративні та ін.; за сферою реалізації – міждержавні і внутрішньодержавні; за змістом – матеріально-правові (штраф), морально-правові (догана) і організаційно-правові (звільнення); за об'єктом впливу – загальні, індивідуальні та спеціальні; за характером організації відносин – матеріальні та процесуальні; за функціями права – регулятивні та охоронні. В дослідженнях виділяють види конститутивних обмежень влади – аксіологічні; самообмеження та обмеження, адресовані владним структурам – органам влади, державним службовцям тощо [6, с. 65-70]. Правові обмеження владних повноважень втілюються, передусім, в статусі державних службовців. Обмеження їх прав визначають як гарантованість реалізації службової діяльності в сфері дотримання державними службовцями публічного інтересу (прав і законних інтересів громадян і організацій) і припинення будь-яких зловживань своїми обов'язками [7, с.17]. Слушною є класифікація за метою встановлення обмежень та заборон: а) в політичній сфері; б) в службових повноваженнях; в) немайнових вигід; г) використання засобів забезпечення в неслужбових цілях [8, с. 22-24].

Введення в науковий обіг дефініції процесуально-правового обмеження, як формалізованого в процесуальних нормах правового засобу, що визначає межі діяльності публічних владних суб'єктів спрямованого на досягнення балансу інтересів особистості, суспільства і держави. Межі діяльності владних суб'єктів детерміновані в правовому статусі неприпустимістю порушення суб'єктивних прав особистості і деструктивного втручання в інститути суспільства.



Це обумовлює специфіку складу правових обмежень публічної влади – на загальнодержавному та муніципальному рівні (місцевому самоврядуванні). До елементів складу обмежень влади доцільно включити такі.

1. *Принципи організації і роботи* – засновані на керівних ідеях імперативні правові вимоги до влади, що втілюють міжнародно-правові стандарти й забезпечують її легітимне функціонування згідно з інтересами суспільства. Зокрема, органи влади реалізують повноваження в межах, вимогливо визначених законом в рамках спеціально-дозвільного принципу. Необхідність справедливості в юридичних процедурах очевидна. Часто вирішення питання (надання соціальної допомоги, розв'язання спору тощо) залежить не стільки від тексту закону, скільки від дій адміністративних органів. Тому важливо заперечення використання органами влади адміністративних процедур для задоволення власних амбіцій. Належна правова процедура зберігає справедливість: закон рівним, незалежно від політичного, соціального чи іншого статусу.

Верховенство права, як ключовий принцип апіорно втілює імператив його первинності до позитивного закону, є концентрованим виразом ідеї обмеження влади, що, в свою чергу, має наслідком виявлення теоретичних і практичних аспектів встановлення *ціннісних критеріїв* правового закону.

Принцип верховенства права є політичним ідеалом в сучасному глобальному дискурсі, закріплений у міжнародних актах і містить ключову ідею функціонування влади в правових межах. Кожний суб'єкт влади обмежений низкою правових принципів, як основ стабільність конституційного ладу. Ця вимога означає, передусім, встановлення меж її правомірної діяльності в компетенції та повноваженнях, відбиваючи сенс запобігання перетворення закону в інструмент панування. Верховенство права – джерело легітимації влади, а законослухняний уряд гідний поваги. Це широко популярне поняття невлучно і цим частково пояснюють його універсальну привабливість [9, с. 232].

Правовим обмеженням інститутів влади є не лише факт існування конституції, а й вимога до їх діяльності щодо реального захисту прав людини. Останнє складає базовий зміст позитивних зобов'язань держави. Свободи особистості мають перебувати під заборонаю для державного втручання. З іншого боку, діяльність держави щодо захисту порушених прав і свобод також повинна перебувати в межах закону [10, с. 40-46]. Отже, принцип верховенства права передбачає формування та діяльність органів держави в правових межах, а кожний інститут держави має відповідне правове

оформлення для забезпечення правової справедливості й стабільності конституційного ладу.

2. *Метод правового обмеження державної влади* – поєднання імперативних способів, прийомів і засобів юридичного впливу в сфері владних відносин, за допомогою яких діяльність державної влади зберігається в правовому полі, направляється на виконання конституцій і законів в юридично встановлених формах. Елементи методу правового обмеження державної влади відображені в правовому статусі владних суб'єктів, у змісті правовідносин з їх участю і ін.

3. *Механізм правового обмеження державної влади* – комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів, які обмежують неправомірні діяння чи бездіяльність інститутів влади. У цьому механізмі взаємопов'язані регулятивні та охоронні, прості і комплексні, нормативні та правореалізаційні та інші юридичні засоби. Організаційно-правовий механізм обмеження державної влади виражений в поєднанні принципів поділу і єдності державної влади, де поділ влади – юридично визначений розподіл повноважень щодо її здійснення між незалежними один від одного органами. Даний принцип в залежності від історичного періоду, еволюції форми держави може в допустимих межах трансформуватися, проте його суть залишається незмінною. Завдяки конституційній системі стримувань і противаги встановлюються правові бар'єри проти концентрації влади.

4. *Правовий режим обмеження державної влади* встановлено конституціями демократичних держав, їх конституційними законами (напр., статутними законами про голову держави, парламент та статус депутатів, органи виконавчої влади та місцеве самоврядування). Режим обмеження державної влади – сукупність юридичних засобів, методів, типів і механізмів правового регулювання в сфері реалізації владних повноважень. Він забезпечує стійкий стан юридичної правомірності державної влади, її відповідність вимогам закону.

У формально-юридичному сенсі обмеження державної влади – *комплексний інститут права*, заснований на публічно-правових принципах з використанням переважно імперативного методу правового регулювання. Він об'єднує норми конституційного, муніципального, адміністративного, кримінального, бюджетного, податкового та інших галузей права.

Але варта увага до сфер та меж функціонування влади в умовах її постійного еволюціонування. Щоб громадянське суспільство було здатне ефективно обмежувати державну владу, необхідно, щоб названі правові інструменти були детально опрацьовані і законодавчо закріплені. Однак,



практика державного будівництва свідчить про те, що закріплення в конституційному законодавстві положень теорій правової держави і поділу влади часто не є серйозною перешкодою для встановлення недемократичних режимів (авторитарних або тоталітарних). Останнє є важкою перешкодою демократичному транзиту держав, виконанню ними гуманітарних обов'язків. Наївно припускати, що держава буде зацікавленою у розвитку того, що її контролює і обмежує. Основна мета обмеження державної влади – це недопущення діяльності останньої *не в інтересах суспільства і людини*, супротив них.

У науці немає єдиного розуміння таких понять, як «сфери діяльності держави», «види діяльності держави», «повноваження держави», «компетенція», «обов'язки держави», але при цьому ці та схожі з ними поняття часто використовуються в нормативно-правових актах.

Затвердження початків правової держави свідчить про напрям до правового прогресу. Це означає, що політична влада ставиться під егіду права, під його контроль і, отже, повинна функціонувати в якості такої в поєднанні і взаємодії з інститутами суспільства. Будь-яке ж правове регулювання влади означає її впорядкування, що, з одного боку, передбачає організаційне і змістовне зміцнення владних інститутів, наділення їх гарантованої компетенцією, а з іншого - обмеження влади певною системою правил, встановленням її обов'язків.

Поза межами повноважень державної влади існує *сфера саморегуляції громадянського суспільства* і *сфера життєдіяльності людини*, вільні від державно-владного втручання. Той же факт, що під впливом державної влади знаходиться багато сфер суспільного життя, аж ніяк не свідчить про те, що вона не має кордонів. Навпаки, ряд соціальних факторів, подолати які влада не в змозі, свідчать про те, що поза її межами існує досить широка сфера суспільних відносин, вільних від політичної влади (за умов демократичного режиму правління). Перш за все це: а) сфера приватного життя і свободи людини (privacy), включаючи обмежений доступ до себе, контроль над персональною інформацією, захищену індивідуальність та інтимність [11, с. 107-144]; б) сфера вільної діяльності інститутів громадянського суспільства, на які держава не в праві довільно зазіхати. Допустимі можливості державної влади обмежувати цю свободу повинні бути встановлені виключно на конституційному рівні і будь-якого розширеному тлумаченню підлягати не можуть [12].

Обмеження сфер і видів діяльності держави пояснюється, по-перше, постійним прагненням держави до розширення. Публічна політична влада

виступає свого роду вищим рівнем влади соціальної, в тому сенсі, що її силовий потенціал значно вище, ніж, наприклад, у влади партійної, релігійної та ін. Але пропорційне цьому потенціалу істотно зростає тенденція цієї влади до проникнення в усі сфери людської життєдіяльності, прагнення до тотального контролю над суспільством. В кінцевому рахунку для того, щоб соціум міг нормально функціонувати і розвиватися, виникає потреба в обмеженні трансгресивної природи публічної влади.

По-друге, чим більше держава проникає в сфери людської життєдіяльності, тим сильніше вплив його деструктивних властивостей, викликаних відсутністю безпосередньої зацікавленості державних службовців у вирішенні суспільних завдань, тобто, наприклад, такі проблеми, як неефективність управління та корупція збільшуються пропорційно розростанню держави.

По-третє, гіпертрофована в обсягах своїх повноважень держава паралізує природні соціальні механізми регуляції життєдіяльності суспільства.

По-четверте, велике поле державного втручання породжує відповідний обсяг (чисельність) державного апарату, що вимагає на своє утримання значні кошти, що в кінцевому підсумку позначається на величині податків з населення.

У такій моделі обмеження державної влади, якщо обмеження сфер і видів діяльності держави є їх скорочення, то обмеження повноважень державної влади – це скорочення її прав на вчинення будь-яких дій або на прийняття якихось рішень в тих сферах і видах діяльності, які залишилися у віданні держави. Подібно до того, як державна влада прагне до розширення сфер свого впливу, вона також розташована до збільшення обсягу своїх повноважень в різних сферах життя суспільства.

В механізмі обмеження влади визначення її меж, перш за все, юридично визначено в обсязі *повноважень владних суб'єктів*. Юридична визначеність владних повноважень, їх меж і обсягу можуть надавати і негативного впливу навіть в рамках закону, і не обов'язково виходячи з особистості і корисливості зацікавленості. В силу того, що в нормативно-правових актах досить складно змодельовати різноманітні ситуації реальному житті, законодавець часто користується розпливчастими формулюваннями, які визначають рамки повноважень того чи іншого органу або суб'єкта державної влади. Такі повноваження часто називають прихованими або *дискреційними*. Також нерідко використовують поняття «дискреційна влада».

Наявність дискреційних повноважень пояснюється переважанням

доцільності над законністю при надзвичайних або особливих обставин, коли досягнення поставленої мети може бути здійснено будь-якими розумними засобами. Однак, дискреційні повноваження здійснюються і за звичайних обставин, хоча б в силу того, що не всі конкретні життєві ситуації можна змодельовувати в правовій нормі, та передбачити в законодавстві всі можливі варіанти вирішення юридично значущої справи.

Різновидом «шкідливого» потенціалу владних повноважень є формально абсолютно легальні повноваження владних структур держави, починаючи від зайвих перевірок організацій, ліцензування, виділення квот, наглядових повноважень і закінчуючи необмеженим обсягом повноважень вищих органів державної влади. Сумнівні владні повноваження по необґрунтованому підвищенню різних видів податкових надходжень.

Одне з найскладніших питань лібералізму полягає у визначенні межі державного втручання, визначенні того мінімуму держави, при якому вона, з одного боку, виконувала б функції, необхідні суспільству (її конституційні обов'язки – негативні та позитивні), а з іншого – прямо чи опосередковане не порушувала прав, свобод та інтересів громадян в захищених законом сферах їх життя.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В процесі функціонування державна влада схильна до порушень в формах втручання до кола правомірних інтересів громадян і створення перешкод правам та свободі реалізації ними приватних та публічних інтересів. Обмеження сфер діяльності, повноважень, а також обмеження повсякденної діяльності та рішень цілком відповідає завданню недопущення перетворення держави в інститут, відчужений від інтересів суспільства. Зведення його обсягу до необхідного мінімуму, а також оперативне припинення рішень, які не відповідають інтересам суспільства, природним чином скорочує всі негативні явища державної влади.

Обмеження сфер діяльності держави передбачає скорочення тих сфер суспільних відносин, в яких виконання державою притаманних йому видів діяльності (правотворчість, виконавча діяльність, контроль та ін.) не є необхідним і цілком може бути замінено цивільним саморегулюванням. Зменшення сфер діяльності держави призведе до зростання приватної ініціативи.

Отже, якщо обмеження сфер державної діяльності є відмежування певних суспільних відносин і діяльності їх суб'єктів від держави, то

обмеження повноважень – це їх оптимальна мінімізація в рамках суспільних відносин, що зберігаються в державному віданні.

Визначення складу та видів правових обмежень варто розглядати й у зв'язку з впливом численних факторів впливу на механізм обмежень влади – прав і свобод людини, системи соціального контролю над владою, міжнародних організацій, правосвідомості, архетипів сприйняття влади та ін. Заслугує окремого дослідження використання цифрових технологій в процесі інформаційного обміну між інститутами влади та суспільством.

REFERENCES:

- [1] Олейников С. (1999) Методологічні основи дослідження правових форм діяльності держави. *Вісник Академії правових наук України*, (3), 25–33.
- [2] Олейников С. (2012) Функції держави і правові форми її діяльності. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*, (23), 150–161.
- [3] Олейников С. Н. (2021) К атрибутам правовой природы публичной власти. *Электронный инновационный вестник*, (1(18)), 21–23;
- [4] Олейников С. М. (2021) Природно-правовий детермінізм обмежень влади. *Сучасні наукові дослідження: соціально-політичний та правовий виміри* : матеріали І Міжнародної спец. наук. конф., м. Полтава, 23 квітня, 2021р./ Міжнародний центр наук. досліджень. Вінниця : Європейська наук. платформа, 15-22.
- [5] Олейников С. М. (2020) Правова природа публічної (державної) влади. «*Science and Global Studies*»: Abstracts of scientific papers of V International Scientific Conference. Prague, Czech Republic, December 30, 2020, 53-56.
- [6] Макогон Б.О. (2016) Конститутивные виды ограничений функционирования публичных властных структур. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. (8 (75)), 65–70.
- [7] Козбаненко В.А. (2003) Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное. *Государство и право*, (1), 13–24.
- [8] Охотский Е. В. (2003) Правовой статус государственного служащего Российской Федерации. *Государство и право*, (9), 22–24.
- [9] Brian Z. Tamanaha. (2012) The history and elements of the rule of law. *Singapore Journal of Legal Studies*, 232–247.
- [10] Словська І. Є. (2015) Правові обмеження функціонування державної влади в контексті захисту національної безпеки. *Право та державне управління*, (1 (18)), 40–46.
- [11] Серьогін В.О. (2010) *Право на недоторканість приватного життя (прайвесі) у конституційно-правовій теорії та практиці*. Харків: ФІНН, 608 с.
- [12] Вениславский Ф. *Правовое ограничение государственной власти как необходимое условие конституционной стабильности*. Вилучено з: https://online.zakon.kz/my/Document/?doc_id=30961381

