

УДК 340.12:327.39

DOI <https://doi.org/10.32837/npnuola.v28i29.727>*І. Й. Магновський*

ГРОМАДСЬКІСТЬ ЯК ОДНА ІЗ КЛЮЧОВИХ СКЛАДОВИХ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Проблема участі громадськості в здійсненні публічної влади зумовлена державотворчими процесами в Україні, які відбуваються під впливом неоднозначних взаємовідносин держави й суспільства, зокрема загостренням ситуації у сфері державотворення та правової культури через активні політичні події сучасності, а також суперечливість процесів державного, соціально-економічного й правового розвитку країни на шляху імплементації кращих світових стандартів і злиття у європейську прогресивну спільноту, що своєю чергою потребує подальшого теоретико-правового дослідження та критичного осмислення задля поглиблення демократичних засад державного управління, утвердження принципів громадянського суспільства, домінування прав і свобод людини над усіма іншими явищами, зміцнення правопорядку та національної безпеки й підвищення авторитету на міжнародній арені, породжуючи тим самим актуальність і значущість для трансформаційного періоду розбудови правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Означену наукову проблематику викладали у своїх працях такі вчені: Ю.Г. Барабаш, Н.П. Бортник, С.К. Бостан, А.В. Грабильніков, І.І. Дахова, І.М. Жаровська, О.А. Зарічний, М.С. Кельман, В.Б. Ковальчук, М.І. Козюбра, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабінювич, В.М. Скрипнюк, Ю.О. Фрицький, О.О. Чуб, Ю.С. Шемшученко й ряд інших, напрацювання котрих містить корисний за обсягом фактичний матеріал та сприяє до подальших загальноправових розвідок щодо участі громадськості у формуванні й здійсненні публічної влади в Україні.

Формулювання цілей. Метою статті є викладення в теоретико-правовому аспекті громадськості як однієї із ключових складових частин здійснення публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Звісно, участь громадян у здійсненні публічної влади є проявом контролю з боку суспільства за діяльністю посадових осіб та представників влади. Представник теорії партисипаторної демократії Б. Барбер вагомому роль у суспільних відносинах віддавав громадянству, котре розглядав як формування специфічного типу демократичної спільноти, у якій окремі індивіди постають як активні учасники

спільного для всіх процесу політичної участі, що на основі взаємної поваги через переговори досягають консенсусу. Бути громадянином, зауважує вчений, означає брати участь в усвідомленому способі буття, що припускає усвідомлення існування інших осіб і здійснення спільної діяльності разом із ними [1, с. 259]. На думку іншої представниці теорії К. Пейтмен, повна участь має місце лише тоді, коли індивіди, перебуваючи в центрі з прийняття рішень, наділені рівними можливостями щодо визначення кінцевого варіанту рішення [2].

В.Б. Ковальчук зауважує, що участь громадян легалізує та легітимізує публічну владу. Легальність відбувається шляхом формування представників органів державної та муніципальної влади. Легітимність відбиває довіру до публічної влади. Відповідно до такого розуміння легітимності, народ є реальним носієм влади й лише він наділений правом вибирати форму здійснення народовладдя, визначати принципи функціонування державної влади, забезпечувати контроль за її діяльністю і, врешті-решт, змінювати владу, яка втратила свою легітимність [3, с. 230–231].

Своєю чергою С.Г. Серьогіна додає, що інститут участі громадян у здійсненні публічної влади забезпечує демократичну легітимність публічної влади. Для публічної влади одним із найважливіших чинників її функціонування є легітимність як фактор довіри громадян та елемент стабільності у здійсненні публічно-владних функцій. Найнадійнішим джерелом легітимації державної влади вчені недаремно називають участь громадян в управлінні, що створює відчуття причетності людей до політики, яка здійснюється владою, дозволяє людям відчувати себе певною мірою її суб'єктом. Саме тому демократичні режими, порівняно з іншими, володіють найбільшим потенціалом легітимації [4, с. 169].

Водночас Л.Я. Угрин наполягає, що участь є поняттям, яке визначає міру залучення громадян до процесів політичного життя, будь-які вияви та форми активності, дії, через які громадяни намагаються впливати на уряд, владні інститути, на результати функціонування політичної системи загалом [5, с. 455].

Інститут участі громадян у здійсненні публічної влади, наголошує А.І. Кохан, допомагає встановити зв'язок держави з громадськістю, публічний діалог, партнерські відносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, сприяє підвищенню ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики – саме від вирішення цих питань залежатимуть усі подальші дії влади [6].

У такому контексті В.М. Скрипнюк підсумовує, що демократична держава і громадянське суспільство взаємодіють у такий спосіб, де громадяни мають можливість не просто періодично висловлювати свою волю та артикулювати власні інтереси, але й виступають постійним джерелом легітимації публічної влади, внаслідок чого держава отримує та зберігає свій демократизм [7, с. 45].

І що головне, констатує Т.О. Ольхова, контрольна діяльність громадськості не повинна мати періодичного характеру. Контроль – повсякденна, необхідна діяльність творчого характеру, без контролю не мислиме управління [8, с. 169].

Соціальна активність особистості зумовлена умовами життя, які визначають потреби й інтереси суспільства, соціальної групи, особистості. Теоретик права В.В. Оксамитний стверджує, що соціально-правова активність особистості – це насамперед ініціативна поведінка, яка може стати та нерідко стає вагомим чинником змін у самій правовій системі. Відтак соціально-правова активність визначається високим рівнем правосвідомості, глибокою правовою переконаністю, свідомо взятою на себе здатністю використовувати надані правом можливості, творчо керуватися ними у своїй повсякденній поведінці [170, с. 469–470]. До ініціативності, як ознаки активності, науковці також додають цілеспрямованість, законність, енерговитратність [9, с. 482–483], творчий характер, корисність, моральну узгодженість з правом [10, с. 324].

В.І. Червонюк доречно говорить про правову активність (вид соціальної активності) як відбиття двох взаємопов'язаних процесів: сприйняття права, набуття необхідних для правової життєдіяльності системи якостей та вплив соціального суб'єкта за допомогою активності, що реалізується на правове середовище. У стислому вигляді поняття правової активності розглядається як сприйняття права та узгоджені з ним дії [11, с. 668–669]. Отже, активність громадянин сприяє захисту власних законних інтересів, а також активізує та посилює обізнаність у суспільно-політичному і публічно-правовому житті, підвищує та примножує рівень правосвідомості громадян.

Український теоретик О.В. Петришин вказує на сутність права, яке має розглядатись у безпосередньому зв'язку з процесами соціалізації індивідів, демократизації політичного життя, активною участю громадян у процесі нормотворчості, зокрема з виявленням необхідності регулювання певних суспільних відносин, формуванням соціальних очікувань щодо спрямованості та змісту їх регламентації, обговоренням проєктів законів та інших нормативно-правових актів і внесенням до них пропозицій, залученням громадськості до процесу реалізації й оцінки ефективності законодавства [12].

Загалом, вказує Ю. Хабермас, народовладдя передбачає трансформації влади як панування у такий стан, коли сам народ дає собі закони. Місце історичного пакту, договору про панування посідає тут суспільний договір як абстрактна модель способу конституювання влади, яка легітимізує себе лише в здійсненні демократичного законодавства, що виходить від самого народу [13, с. 215–21].

На думку В.В. Цветкова, для ефективності державних рішень потрібно створити належні передумови, тому що в загальному плані ефективність управлінської діяльності залежить насамперед від соціального середовища: наукової організації всіх сфер суспільного життя, його демократичності, планомірності та економності використання природних, матеріальних, людських та організаційних ресурсів суспільства, національної злагоди і політичної стабільності [14, с. 159].

Як стверджує О.А. Зарічний, участь громадян у здійсненні публічної влади забезпечує їх контрольну функцію щодо державної влади, яка проявляється в таких позитивних аспектах:

- 1) поінформованість громадськості про діяльність державних органів та ширший доступ до управлінської сфери суспільства;
- 2) громадськість отримує можливість допомогти органам влади та місцевого самоврядування, спрямовуючи їх діяльність відповідно до потреб суспільства;
- 3) удосконалення діяльності органів влади відповідно до вимог громадськості;
- 4) координація співробітництва між владою та громадянами;
- 5) можливість своєчасного усунення недоліків у сфері публічно-владних відносин;
- 6) можливість притягнення до відповідальності в разі незаконних проявів діяльності органів державної влади та їх посадових осіб;
- 7) збільшення рівня поваги до влади [15, с. 69].

Суспільство та правова система правомірно встановлюють обмеження для держави і публічної влади, що сприяє консолідації суспільних інтересів. Із цього приводу, зауважує М.І. Козюбра, правові обмеження в державі полягають у чіткому визначенні правових процедур, форм і меж, у яких ця держава повинна існувати й діяти. Правними межами діяльності соціальної держави є, насамперед, права людини. Свого конкретного вияву правне обмеження державної влади має набувати у фіксації Конституцією та поточними законами, а також у реальному здійсненні певних принципових положень. До них, передусім, належать недопущення задоволення соціально-економічних прав на шкоду економічній, політичній та духовній свободам, будь-яких позитивних прав на шкоду негативним; заборона встановлення дискримінаційних обмежень, які гальмують розвиток приватного сектора економіки, разом із заборонаю розширення державного сектора шляхом приватного (а також використання приватної власності на шкоду загальному благу); недопущення зміни умов підприємництва для окремих осіб, виробничих та комерційних структур, регіонів тощо [16, с. 11].

Участь громадян у здійсненні публічної влади, як один із найвагоміших інститутів демократії, повинен діяти так, щоб не допустити переходу від демократичних до охлократичних проявів державності. Громадськість, стверджує О.Г. Мучник, не повинна стати засобом досягнення неправомірних цілей певними кланово-олігархічними групами. Отож, участь громадськості повинна здійснюватися широко, але в чітких правових межах, де діє принцип «особа може робити все, що прямо не заборонено законом». Водночас закони держави повинні передбачити чіткі процедури й механізми участі для забезпечення реальної участі та можливості впливу громадськості на публічну владу, але недопущення перегинів у бік охлократії, анархізму чи державного етатизму. Усі ці крайнощі є неприпустимими в цивілізованому суспільстві, яке утверджує «не лише права, обов'язки та відповідальність народу, а, насамперед, його солідарну відповідальність за власний конституційний вибір [17].

Загальновідомо, що демократичні цінності формують демократичний напрям державності. Проте демократія, як влада народу, може мати і девальвоване трактування. Одним із таких і є охлократія. Як свідчить І.О. Воронов, у сучасному суспільстві зберігається загроза перетворення

демократії на охлократію, що означає нехтування законами, зневажання демократичних принципів та процедур, спроби галасом та погрозами впливати на органи влади [18, с. 32].

Відтак громадянське суспільство вимагає і формує демократичність держави. Однією з найважливіших умов демократії є принцип відкритості та доступності державної влади, її відкритість та гласність. Громадяни мають право знати про дії та наміри політичних сил, органів державної влади. Вони повинні впливати на процеси створення й реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості та громадської самосвідомості політиків, які ухвалюють політичні рішення [19, с. 90–96].

Участь громадян, на переконання О.Г. Данильяна, є засобом консолідації громадянського суспільства, способом підвищення рівня правової та політичної культури населення. Однак вагомою виступає участь для окремого громадянина. Одним з основних наслідків участі громадян в умовах демократії, вважає Р. Даль, є чітка артикуляція власної позиції щодо того, чи в належний спосіб діє державна влада, чи є чинні владні інститути легітимними [20, с. 41].

Ініціативна творчість громадян, громадська думка, утворюючи певну соціально-психологічну атмосферу, стверджує В.В. Оксамитний, істотно впливають на всі суспільно-політичні інститути суспільства, на свідомість і поведінку людей, зростання їх залучення до політико-правового життя. Їхній вплив багатоплановий і відтворюється в усіх сферах життєдіяльності суспільства [21, с. 470–471].

У цілому, констатує О.А. Зарічний, соціальною передумовою реальної участі громадськості в публічно-владній діяльності виступає розуміння суспільством необхідності її політико-правової активності, наявність правових ініціатив з приводу належної побудови державної влади, діяльності її органів та органів місцевого самоврядування або розуміння потреби зміни сталих, нелегітимних державних процедур та механізмів, що проводяться діючою владою. Саме високий рівень правової і політичної культури громадськості забезпечить можливість політичної активності та правової ініціативи [15, с. 89].

Лише громадянське суспільство, що ґрунтується на ініціативі «знизу», соціальна активність громадян, їхнє прагнення до самоорганізації, утворення самодіяльних структур, які перебувають поза системою державної влади і слугують захисту й задоволенню їх власних інтересів, визнає В.М. Кравчук, здатне протистояти руйнівним процесам, стабілізувати і консолідувати суспільство й державу [22]. На думку А.Ю. Якімова, це реальний спосіб творення необхідних для людини правових норм, де людина виступає суб'єктом правотворчості, відбувається «входження» особи у право, адже «суб'єкт права – це джерело права, джерело всіх правових ролей, це завжди права індивідуальність, яка створює об'єктивне право, об'єктивну правову матерію своєю волею, діяльністю, свідомістю» [23, с. 10].

Своєю чергою, соціальна активність громадськості та організаційно-правовий механізм є соціальними умовами ефективності громадського контролю, який чітко регулював би повноваження держави, її органів та інститутів громадянського суспільства для того, щоб публічна влада

не обмежувала можливість реальної реалізації громадсько-контрольних повноважень. Стосовно цього Ж. Марітен зазначав, що необхідно аби народ мав прагнення й засоби для встановлення свого контролю над державою [24, с. 34].

Натепер, констатують дослідники, недостатньо розробленим і таким, що потребує правового врегулювання, є механізм соціального партнерства між інститутами громадянського суспільства та державою. Для цього необхідний ширший правовий підхід, чітке визначення стратегічних і тактичних завдань державної політики щодо формування в громадськості політичної свідомості та їх активності [25, с. 16].

Висновки. Таким чином, залучення громадськості в здійсненні публічної влади підвищує рівень обізнаності й значущості громадян, формує належний рівень правової культури та сприяє налагодженню консенсусу між приватними і державними інтересами, між владою та особою, є надійним способом демократичного громадського контролю за публічною владою та засобом консолідації громадянського суспільства, виступає вагомим чинником відкритості й ефективності державно-владної діяльності, а звідси й дієвих рішень, що формують основу народовладдя і прокладають шлях до розвитку демократичної, правової держави та створення належного рівня соціального середовища, у якому перебуває людина, – громадянин країни.

Література

1. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу. Демократія : антологія / упоряд. О.В. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 254–262.
2. Stoker G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50. Iss. 155. March.
3. Ковальчук В.Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці : монографія. Київ : Логос, 2011. 392 с.
4. Серьогіна С.Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія. Харків : Право, 2011. 765 с.
5. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни / Б.Л. Кухта, А.С. Романюк, Л.І. Старицька та ін. Львів : Кальварія, 2003. 500 с.
6. Кохан А.І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління: теорія та практика»*. 2011. № 1. С. 2–8.
7. Скрипнюк В.М. Громадянин, суспільство, держава: політична участь як механізм демократичної легітимації влади. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2013. № 1/2. С. 44–51.
8. Ольхова Т.О. Загальнотеоретичні підходи до контрольно-наглядової функції держави. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 163–169.
9. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. Москва : Юристь, 1999. 592 с.
10. Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. Москва : Юристь, 2002. 414 с.
11. Червонюк В.И. Теория государства и права : ученик. Москва : ИНФРА-М, 2006. 704 с.
12. Петришин О.В. Конфлікт та співробітництво як соціальне середовище права. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3(38). С. 24–34.
13. Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность. *Демократия. Разум. Нравственность : (лекции и интервью (Москва, апрель 1989 г.))*. Москва : АCADEMIA, 1995. С. 209–245.
14. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, 2001. 248 с.

15. Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 229 с.
16. Козюбра М.І. Державна влада: межі здійснення та форма організації (політико-правні аспекти). *Українське право*. 1995. № 1(2). С. 4–13.
17. Мучник А.Г. Комментарии к Конституции Украины. Книга первая. Киев : Парламентское издательство, 2003. 88 с.
18. Воронов І.О. Громадянське суспільство і влада. *Людина і політика*. 2003. № 1. С. 31–41.
19. Шпортько О.А. Поле публічної політики. *Політичний менеджмент*. 2010. № 5(44). С. 90–96.
20. Данильян О.Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 220–225.
21. Оксамытний В.В. Теория государства и права : учебник для студентов высших учебных заведений. Москва : ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. 563 с.
22. Кравчук В.М. Взаємовідносини громадських організацій і державних умов формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Київський національний університет внутрішніх справ. Київ : 2008. 229 с.
23. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы). *Государство и право*. 2003. № 4. С. 5–10.
24. Маритен Ж. Человек и государство / пер. с англ. Т.П. Лифинцевой. Москва : Идея-Пресс, 2000. 196 с.
25. Участь громадськості в політичних процесах: корені трави – 3 / упоряд. : Г.О. Усатенко, О.В. Боронь. Київ : Агентство «Україна», 2005. 352 с.

А н о т а ц і я

Магновський І. Й. Громадськість як одна із ключових складових здійснення публічної влади в Україні: теоретико-правовий аспект. – Стаття.

Стаття присвячена викладенню в теоретико-правовому аспекті участі громадськості у формуванні й здійсненні публічної влади в Україні. Означено нагальні проблеми реалізації права участі громадськості в організації публічної влади в Україні, котрі виникають під впливом неоднозначних взаємовідносин держави й суспільства, зокрема загострення ситуації у сфері державотворення та правової культури у зв'язку з активними політичними подіями сучасності, а також суперечливості процесів державного, соціально-економічного й правового розвитку країни тощо. Наголошується на участі громадян у здійсненні публічної влади як прояву контролю з боку суспільства за діяльністю посадових осіб і представників влади, де участь громадян легалізує та легітимізує публічну владу. Своєю чергою підкреслюється, що легальність відбувається шляхом формування представників органів державної та муніципальної влади, а легітимність відбиває довіру до публічної влади. Констатується, що лише народ є реальним носієм влади й наділений правом вибирати форму здійснення народовладдя, визначати принципи функціонування державної влади, забезпечувати контроль за її діяльністю та змінювати владу. Зазначається, що інститут участі громадян у здійсненні публічної влади, де його вплив багатоплановий і відтворюється в усіх сферах життєдіяльності суспільства, допомагає встановити зв'язок держави з громадськістю, публічний діалог, партнерські відносини з органами державної влади. Зосереджено увагу на соціально-правовій активності особистості, що зумовлена умовами життя, які окреслюють потреби й інтереси суспільства, соціальної групи й самої особистості й має визначатися високим рівнем правосвідомості, глибокою правовою переконаністю. Участь громадян є засобом консолідації громадянського суспільства, способом підвищення рівня правової та політичної культури населення, що забезпечить можливість політичної активності й правової ініціативи. Залучення громадськості в здійснення публічної влади підвищує рівень обізнаності й значущості громадян, виступає вагомим чинником відкритості й ефективності державно-владної діяльності, наслідком якої є дієві рішення, що формують основу народовладдя.

Ключові слова: громадськість, публічна влада, державна влада, муніципальна влада, громадянське суспільство.

S u m m a r y

***Mahnovskyi I. Y. Public as one of the key components of exercise of public authority in Ukraine: theoretical and legal aspect.* – Article.**

The article highlights a theoretical and legal aspects involved the public in the formulation and implementation of public authorities in a country. The urgent problems of realization of the right of public participation in the organization of public power in Ukraine which arise under the influence of ambiguous mutual relations of the state and a society, in particular aggravation of a situation in the field of state formation and legal culture in connection with active political contemporary events and contradictory processes of public, social, economic and legal development of the country and so on. Emphasis on the participation of citizens in the exercise of public authority as a display control by the Society for the activities of official persons and representatives of the government, which in part citizens legalizes and legitimizes public authority. In turn legality occurs through the formation of representatives of state and municipal government, and the legitimacy reflecting confidence in public authorities. It is stated that the people are the real bearer of power and only they have the right to choose the form of democracy, to determine the principles of functioning of state power, to ensure control over its activities and to change power. It is noted that institute of participation of citizens in the exercise of public authority where its impact is in an interdisciplinary and displayed in all spheres of life of society, helping to establish the connection state of the public, public dialogue, partnership relations with bodies of state power. The emphasis on social and legal activity of the individual that caused by the living conditions that outline the needs and interests of society, social groups and of the personality and has to be defined with a high level of consciousness, deep legal certainty. Citizen participation is a tool of consolidating civil society, a way to increase the level of legal and political culture of the population, which will provide the opportunity for political activity and legal initiative. With involving public in the exercise of public authority increases the level of awareness and the importance of citizens favor a significant factor in the transparency and efficiency of state-government activities, the effect of which is efficient and effective solutions that form the basis of democracy.

Key words: public, public authorities, state power, municipal authorities, civil society.