

## УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ГУМАНІСТИЧНИЙ ПІДХІД

© Зарічний О. А., 2015

Розглянуто проблему участі громадськості у здійсненні публічної влади. Вказується, що з погляду загальнотеоретичної юриспруденції вона може розглядатися у подвійному значенні: по-перше, як політичне право особи, коли йдеться про суб'єктивний зміст для окремого члена суспільства; по-друге, як соціальний інститут функціонування демократичної публічної влади. Автор особливу увагу звертає на перший прояв участі громадськості в аспекті гуманістичного виміру.

Ключові слова: громадськість, участь, публічна влада, право людини, демократична держава.

О. А. Зарічний

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ДУАЛЬНОСТЬ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ЗНАЧЕНИЯ

Рассмотрена проблема участия общественности в осуществлении публичной власти. Указывается, что с точки зрения общетеоретической юриспруденции она может рассматриваться в двойном смысле: во-первых, как политическое право лица, когда речь идет о субъективном содержании для отдельных членов общества; во-вторых, как социальный институт функционирования демократической публичной власти. Автор особое внимание уделяет первому проявлению участия общественности в аспекте гуманистического измерения.

Ключевые слова: общественность, участие, публичная власть, права человека, демократическое государство.

О. А. Zarechniy

## PUBLIC PARTICIPATION IN THE EXERCISE OF PUBLIC POWER OF THE DUALITY OF THE THEORETICAL VALUE

The problem of public participation in the exercise of public authority. It is claimed that in terms of general theoretical law it can be seen in a double sense: first, as a political right of the individual when it comes to subjective content to individual members of society; secondly, the social institution of the democratic functioning of public authorities. The author paid special attention to the first display of public participation in the aspect of humanistic dimension.

Key words: public participation, public authorities, human rights, democratic state.

**Постановка проблеми.** Стабільність нашої держави неможлива без утвердження міжнародних правових ідеалів суспільно-політичного існування держави. Суперечливість процесів державного, політичного, правового і соціально-економічного розвитку держави все ж не можуть змінити

вектор, що обраний українським народом на утвердження правової, демократичної, соціальної та цивілізованої держави. Нажаль багато старих цінностей, ще мають вагомий вплив на деякі прошарки суспільства, а певний вакуум в імплементації міжнародних цінностей призводить до ескалації вказаної проблеми. Український народ ментально наділений вагомим культурним спадком та правовими традиціями, що мають демократичну та правову першооснову, проте і цього недостатньо для подолання ідеологічного спадку. Для цього, на нашу думку, окрім зміни поколінь необхідна ще цілеспрямована правова політика держави на рівні стратегії розвитку права та держави, яка була б акумулюючим та основоположним плацдармом для розвитку всього соціально-правового та політичного простору. Тут слід погодитися з В. Ю. Барковим, що “відсутність адекватної стратегії як наслідок фрагментарності спроб запровадити стратегічний підхід у державному плануванні та управлінні є однією з головних причин системної дезорганізації. Має бути розроблений підхід, який би дав змогу сформулювати пріоритети розвитку і побудувати взаємини між суспільством і державою таким чином, щоб ці пріоритети не були тільки на папері, а сприяли суспільній солідарності, стали підґрунтям суспільного консенсусу” [1, с. 56]. Вказана стратегія повинна ґрунтуватися на визначенні вагомості ролі та прерогативного значення народної волі у розвитку держави, домінування прав та свобод людини перед всіма іншими явищами. Тому розгляд проблеми участі громадськості є особливо актуальним як з теоретичного, так і практичного поглядів.

**Стан дослідження.** Слід акцентувати увагу, що науковці у сфері юриспруденції досліджували певні напрямки цього питання, зокрема аналізувалися аспекти участі громадян у виборах, референдумі, останнім часом активно обговорюються проблеми впровадження “електронного уряду”, стандарти діяльності політичних партій та громадських організацій тощо. У спеціальній літературі розгляд проблем участі громадськості у державних справах досліджувалися у працях представників української та зарубіжної наукової думки, серед них Р. Даль, І. Жаровська, М. Козюбра, Р. Мінченко, Н. Ротар, О. Скакун, С. Сливка та ін. Слід констатувати, що вагомою прогалиною теоретичної юриспруденції є відсутність єдиного комплексного розуміння інституту участі громадян. Дана наукова стаття ставить за мету проаналізувати участь громадян у здійсненні державної влади на сучасному етапі розвитку загальнотеоретичної юриспруденції.

**Виклад основних положень.** Влада повинна спиратися на підтримку народу і формуватися народом, тобто народу має бути властиво волевиявлення, особливо у важкі, переломні роки, долях конкретної держави, в приблизно таких умовах, як вказує А. Бандурка, знаходиться зараз Україна [2, с. 36].

Цивілізовані народи та міжнародне право визначають принцип верховенства права як один сигментір розвитку правової демократичної державності. Це означає, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні їй відповідати. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дано парламентом, також є частиною національного законодавства України. В суспільстві діє три гілки влади, а щодо статті 5 Конституції України, то народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто, це є дві формою реалізації влади народу. Проте, це лише аспект діяльності. Громадськість не може виключно у виборчий та передвиборчий період впливати на політичну владу. Цей процес повинен бути безперервний. На нашу думку, задекларованість вказаних тверджень вагомим аспектом розкриття правової сутності нашої держави. Проте, слід констатувати несхвальну реальність. Ні в практичній, ні в теоретико-правовій сфері немає чіткого розуміння механізмів реалізації цієї участі та їх роль і значення для державної влади.

В дуже широкому розумінні участь громадян охарактеризував Р. Даль. „Я б сформулював так: Загальна участь. До корпусу громадян країни, яка управляється відповідно до демократичних норм, повинні входити всі особи, на яких поширюється юрисдикція даної країни, за винятком тих, хто перебуває в ній тимчасово, і тих, чия недієздатність доведена” [3, с. 78]. Американські вчені К. Джанда, Дж. Бері та Дж. Голдман визначають участь як дії окремих громадян, за допомогою яких вони прагнуть вплинути на державну владу (уряд) та політику або підтримати їх [4, с. 226].

Участь громадян у здійсненні публічної влади є проявом контролю з боку суспільства за діяльністю посадових осіб та представників влади. Повна участь, на думку представниці доктрини партисипативної демократії К. Пейтмен має місце лише тоді, коли індивіди, знаходячись в центрі по прийняттю рішень “наділені рівними можливостями щодо визначення кінцевого варіанта рішення” [5]. Особи, що наділені державно-владними повноваженнями, мають змогу без такого контролю девальвувати прояви народної волі, здійснювати злочинну діяльність, серед яких особливо небезпечно для суспільства перехідного типу корупційна діяльність. Зазначимо, що ця проблема особливо актуальна для України, оскільки за рівнем корумпованості наша держава займала у 2014 році 142 місце з 175 країн світу (Corruption Perceptions Index)[6]. Вказане спричиняє недовіру до окремого органу та й до всієї владної системи.

З іншого боку, участь громадян у здійсненні публічної влади потребує високого морального, культурного і правового рівня від людей. Основна маса людей має бути не інертною, пасивною сукупністю людей. Вона повинна мати достатній рівень правової культури та правосвідомості. В цьому разі можна говорити, що участь – це обоюсторонній процес, що актуалізується як для держави, публічної влади так і для громадянського суспільства.

Вказується, що з погляду загальнотеоретичної юриспруденції вона може розглядатися у подвійному значенні: по-перше, як політичне право особи коли йде мова про суб’єктивний зміст для окремого члена суспільства; по-друге, соціальний інститут функціонування демократичної публічної влади. Проаналізуємо вказане право в першому аспекті, тобто через гуманістичний вимір, де участь громадянина у здійсненні публічної влади є суб’єктивним політичним правом особи.

Ще у 1948 р. з прийняттям першого ґрунтового міжнародного документа – Загальної декларації прав людини – було закладено основу сучасної світобудови і визначено людину як цінність у праві та політичному житті. Права людини з того часу значно розширилися в матеріальному та сутнісному вимірі, залишаються основними природними можливостями індивідуума для особистого життя та реалізації та розвитку себе в соціумі. Права громадян розширюються і класично виділяють три покоління, все активніше говорячи про четверте покоління. Розширення особистих прав призведе до розмежування прав людини і громадянина. Громадянин – це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріпленій статус, користується захистом держави як у межах її території, так і поза нею. Громадянин має певні особливості, що надають можливість бути суб’єктом не лише економічних та соціальних, а й політичних відносин [7]. Саме громадяни повинні стати активними учасниками публічно-владних відносин, оскільки онтологічно вони мають у цьому суспільну, культурну та життєву потребу. Громадяни – це не просто автономні індивіди, що діють у приватній царині, а добре поінформовані суспільні громадяни, що віддалилися від виключно власних інтересів настільки, наскільки суспільна сфера віддалена від приватної. Демократія – це не стільки правління народу або правління мас, скільки правління освічених громадян [8, с. 41]. Більшу того, сучасні українські науковці звертають увагу на певні юридичні неточності з цього приводу. Зокрема Фрицький вказує, що положення статті 3 Конституції є не зовсім точним, оскільки не людина взагалі, а лише громадяни України вправі визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Це найбільшою мірою стосується участі саме громадян України у формуванні, організації і здійсненні державної влади. Це право, згідно з Конституцією України, може бути реалізовано завдяки таким основним формам безпосередньої демократії, як вибори і референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69–74 Конституції України). Права і свободи, безпосередньо формуючи владу людини, визначають її межі, і цим обмежують владу соціальних спільнот, держави, і, отже, опосередковано формують її. У цьому сенсі права і свободи людини панують над владою держави та інших соціальних спільнот.

Основою правового положення особи як в державному, так і в міжнародному праві є громадянство. Так, представник теорії партисипативної демократії Б. Барбер вагому роль у суспільних відносинах віддавав громадянству, яке розумів як формування специфічного типу демократичної спільноти, в якій окремі індивіди постають як активні учасники спільного для всіх процесу політичної участі, що на основі взаємної поваги через переговори досягають консенсусу.

Бути громадянином, зазначає Б. Барбер, означає брати участь у певному усвідомленому способі буття, що припускає усвідомлення існування інших осіб і здійснення спільної діяльності разом з ними [9, с. 259].

Бути громадянином держави означає також відчувати зв'язок з ментальністю цієї країни і відчувати гордість за батьківщину. Щодо України, то показник гордості за свою державу громадянства цілий час зростає. Показовим тут є те, що у 2004 році 38 % осіб пишалися тим, що є громадянами України. Вже в 2005 році цей відсоток зріс до 53 %. У 2013 році кількість таких респондентів було 48 %, а в 2014 році – 61 %. У 2015 році – 67 % [10].

Право на участь модифікується залежно від особливостей суспільства. “Громадська участь у сучасному постмодерному демократичному суспільстві характеризує появу нової цивілізаційної орієнтації у життєдіяльності сучасного громадянина, здатного активно, мобільно та відкрито відстоювати свої інтереси і права на участь у розбудові держави. Тобто в умовах постмодерного суспільства люди, змінюючи форми взаємодії, створюють свою соціально-політичну дійсність, а в її межах – і технологію реалізації громадського інтересу (участі). Саме громадська участь як вид людської практики дала змогу людині змінити зміст об’єктивної політичної реальності, а відповідно і свій статус у суспільстві, світоглядно-методологічні конструкти налагодження вільного та відкритого громадського діалогу” [11, с. 9].

Звернемося до мовних словників. Участь – це виконання разом з ким-небудь якоїсь роботи, здійснення якоїсь справи; спільна дія, діяльність кого-, чого-небудь [12, с. 532]. Отож, етимологія поняття розкриває можливість розуміння права громадян як спільна діяльність публічного врядування, суб’єктом, що може спільно вирішувати публічні справи.

Політичні права класифікують на дві групи. Перша – це широке коло прав, які уможливають участь у формуванні і здійсненні влади. До таких прав включають виборчі права, так зване право на референдум тощо. На думку вітчизняного дослідника А. П. Зайця, відповідні права характеризуються як “права, пов’язані з формуванням держави” [13, с. 115]. Ми пропонуємо їх називати правом громадян на здійснення публічної влади. Друга група охоплює права на участь у суспільно-політичному житті поза безпосередньою владною діяльністю: право на об’єднання, свобода зібрань та деякі інші, як вказує Т. Шаповал. Очевидно, що носіями прав, віднесених до другої групи, можуть виступати не тільки громадяни [14, с. 11].

Однак стверджувати, що право участі в здійсненні публічної влади притаманне тільки громадянам є цілком невірно. Під публічною владою, як вже зазначалося, розуміємо державну і муніципальну владу. Щодо останньої, то в багатьох європейських конституціях забезпечується можливість апатридам брати участь у виборах місцевої влади, як і громадянам інших держав, які проживають в межах муніципалітету протягом певного строку. Наявні положення, які передбачають можливість участі у виборах осіб, які не є громадянами країни Люксембург (щодо місцевих виборів, якщо це передбачено виборчим законом), Нідерландів (щодо місцевих виборів, якщо це передбачено законом), Німеччини (щодо місцевих виборів – для громадян держав-членів ЄС), Португалії (за принципом взаємності – щодо місцевих виборів, за принципом взаємності для громадян держав-членів ЄС – щодо виборів до Європейського парламенту), Угорщини (право голосувати на місцевих виборах за умови перебування на території Угорщини в день виборів; однак мером може бути обраний лише громадянин Угорщини), Фінляндії (право голосу на місцевих виборах за умови постійного проживання в Фінляндії) [15, с. 10]. Прийняття Комітетом Міністрів ЄС Рекомендації Rec.(2001)19 щодо участі іноземців у громадському житті на місцевому рівні [16] стало основним чинником, який зумовив надання права участі у місцевих виборах всім іноземним громадянам, незалежно від того, громадянами якої країни світу вони є. Така практика почала активно поширюватися з 2000–2001 років, а до того держави користувалися принципом взаємності.

Звернемо увагу на суб’єкт цього права. Ним є не народ у широкому розумінні, а кожен громадянин держави. Для реалізації цього права немає необхідності обов’язкового об’єднання у політичні асоціації (хоча і така форма є прийнятною), оскільки в демократичній державі не тільки громада, народ, маса може здійснювати управління, але й окремий індивід. Примітним в цьому контексті є те, що, наприклад, міжнародні документи не відмежовують кількість зацікавлених

осіб, при цьому сприймаючи одну особу як повноцінного представника народу. Наприклад, термін “громадськість” у міжнародному праві означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхні об’єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою [17].

**Висновок.** Отож, право на участь в здійсненні публічної влади – це політична можливість громадян впливу на органи державної влади та місцеве самоврядування з метою реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави та територіальних громад.

1. Барков В. Ю. *Сучасні проблеми формування громадянського суспільства в Україні* / В. Ю. Барков // *Відносини між державою і громадянським суспільством: Матеріали “круглого столу”*. – К.: НІСД, 2003. – С. 51–56. 2. Бандурка А. М. *О власти и преступности: монографія* / А. М. Бандурка. – Харків: Золотая миля, 2012. – 390 с. 3. Даль Р. А. *Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція* / Р. А. Даль; пер. з англ. О. Д. Білогорського. – Х.: Каравелла, 2002. – 216 с. 4. Janda K., Berry J. M., Goldman J. *The challenge of democracy: government in America*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1989. 5. Pateman C. *Participation and democratic theory*. / С. Pateman – Cambridge : Cambridge University press, 1970. – Р. 42–43. 6. *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2014: RESULTS*// Електронний ресурс – Режим доступу : <http://www.transparency.org/cpi/2014/results>. 7. Зайчук О. В *Теорія держави і права: академічний курс : підручник* / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006 // Електронний ресурс – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk\\_tdp/part2/401.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zauchuk_tdp/part2/401.htm). 8. Печенюк Д. О. *Партисипаторна теорія демократії як напрям сучасної американської політичної науки: історія становлення і концептуальні засади* / Д. О. Печенюк // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія*. – 2013. – Вип. 2. – С. 40–44. 9. Барбер Б. *Сильна демократія : політика учасницького типу* / Б. Барбер // *Демократія : антологія* / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскуп, 2005. – С. 259. 10. *Большая часть населения гордится тем, что является гражданами Украины – опрос*// Електронний ресурс – Режим доступу : <http://pressorg24.com/news?id=179862>. 11. Афонін Е. А. *Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики* / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с. – (Серія „Бібліотека молодого державного службовця”). 12. *Словник української мови : в 11 томах* / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наукова думка, 1970–1980. – Т. 10, 1979. – С. 532. 13. Заєць А. П. *Правова держава в контексті новітнього українського досвіду* / А. П. Заєць. – К., 1999. – С. 115. 14. Шаповал Т. *Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення)* // *Право України*. – 2008. – № 2. – С. 9–13. 15. *Вибори в Європейському Союзі* / за ред. Д. С. Ковриженка ; *Лабораторія законодавчих ініціатив*. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с. – Бібліогр.: с. 147–155. С. 10. 16. *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level* // Електронний ресурс – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>; *Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776th meeting of the Ministers' Deputies)* // Електронний ресурс – Режим доступу : <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1133645>. 17. *Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля* : Конвенція ООН від 25.06.1998 // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 33.