

О. А. ЗАРІЧНИЙ

*Олег Андрійович Зарічний, аспірант ІНПП НУ
«Львівська політехніка»*

РОЛЬ ІНСТИТУТУ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

Держава як одне з найбільших досягнень людства створена для забезпечення інтересів суспільства й обмеження негативних проявів всередині цього суспільства. Держава функціонує за допомогою спеціальних органів державної влади, що створені громадськістю для захисту їх прав та свобод. Проблема сучасної влади полягає в певному дисонансі, який передбачає, з одного боку, декларування певних демократичних цінностей, а з іншого, – намагання олігархічно-кланових структур монополізувати владу, створивши певну «ширму» відкритості, прозорості й демократичності влади в очах народу. Тому нинішня проблема полягає в реальному, а не декларованому народовладді та імплементації механізмів демократії в суспільну реальність. Домінантну роль тут відіграє консенсусний механізм взаємодії державної влади й суспільства у вигляді участі громадян у здійсненні публічної влади.

У спеціальній літературі проблеми функціонування публічної влади розглядаються в межах багатьох суспільних наук, серед яких і юриспруденція. Деякі аспекти здійснення публічної влади досліджувалися у працях представників загальної теорії держави і права та конституційного права України, серед них М. Баймуратов, І. Жаровська, М. Козюбра, О. Скакун, С. Сливка, О. Ярмиш та ін. Слід констатувати, що проблема участі громадян у публічній владі є дуже вагомим і тому є потреба у розширеному науковому аналізі. Дана наукова стаття ставить за мету проаналізувати роль інституту участі громадськості в демократичній державі.

У широкому тлумаченні інститут участі громадськості у здійсненні публічної влади забезпечує демократичність держави та народовладдя. Важливість ролі цього інституту проявляється в багатьох чинниках. Вважаємо за необхідне акцентувати на основних аспектах визначення важливості ролі інституту участі громадян у здійсненні політичної влади в демократичній державі.

По-перше, участь громадськості сприяє реальному впровадженню в державну і правову практику принципу верховенства права, оскільки впроваджує ціннісні характеристики для людини в нормативну систему, реалізує права і свободи громадян відповідно до міжнародних стандартів. Окрім того, констатується реальне домінування інтересів громадян перед інтересами держави. Верховенство права є сукупністю принципів, дотримання яких дає змогу відрізнити правову державу від неправової, гуманістичну систему законності від антигуманістичної. У рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп зазначено: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо»¹. Демократія передбачає народовладдя, тобто єдиним джерелом влади виступає народ. При цьому управління забезпечує не тільки демократичність держави і влади, але є механізмом здійснення народовладдя. Народ формує владу і тому має право контролю за її діяльністю на всіх стадіях.

По-друге, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади сприяє імплементації демократичних стандартів державності повною мірою, що актуалізується в умовах трансформаційних змін сучасного українського суспільства.

Пострадянські держави, серед яких і Україна, формують правові інститути з «чистого аркуша». Якщо для розвинених європейських держав демократичні механізми та інституції є нормою, сталими інтенціями, то для посткомуністичних держав цей процес є болісним та проблематичним. Однак ми розуміємо, що насамперед певних, нехай і найбільш справедливих норм та принципів відбувається шляхом імплементації їх в національне підґрунтя. Українська держава потребує реформування правової системи та моделі державності. Вказане вже не тільки зумовлюється євроінтеграційним напрямом України, а є основою існування держави як цілісної і територіально недоторканної. Вирішення проблем державного життя бере на себе державна влада. Однак цього замало, оскільки без належної основи у вигляді громадянського суспільства розвивати державність та правову систему неможливо.

По-третє, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади 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.

У зв'язку із цим, наголошуючи на вимогах демократичної трансформації суспільних відносин в Україні, які мають домінувати в сучасній конституційній реформі, варто зазначити, що головною метою останньої має бути сприяння створенню реальних різнобічних суспільних умов, серед них і юридичних, та їх державний захист для формування вільної унікальної особистості людини, яка має ставитися і до себе, і до інших людей завжди як до мети, а не просто засобу досягнення певних цілей. Саме рівень забезпечення, зокрема й

захисту, і державою, і суспільством унікальності та гідності людини, її свідомої законослухняної поведінки має свідчити про стан розвитку свободи суспільства, що становить основу демократії, народовладдя, конституціоналізму.

Участь громадян у здійсненні публічної влади виступає вагомим чинником розвитку держави, підвищує рівень обізнаності громадян, формує належний рівень правової культури і сприяє налагодженню консенсусу між приватними й державними інтересами, між владою та особою.

По-четверте, досліджуваний інститут є фактором забезпечення прозорості та відкритості публічної влади. Метою державної влади та громадянського суспільства на цьому історичному етапі є розвиток ідеалів правової, соціальної, демократичної держави, котра в основу своєї політики ставила б принципи гуманізму та реально забезпечувала б права і свободи громадян. Демократичні цінності не можуть бути втілені без впровадження механізмів, які ґрунтуються на принципах прозорості та відкритості державної влади, легітимності її інститутів, гласності її діяльності.

В Україні існує проблема з прозорістю державної влади, що призводить до негативного ставлення суспільства до неї, а також до нівелювання тих державно-владних рішень, які приймаються. Відтак, породжується правовий нігілізм. Як зазначає І. Жаровська, «з необхідністю вираження в законодавстві інтересів і потреб громадян пов'язана можливість виникнення таких ситуацій, коли адресат відмовляється приймати правову інформацію, зокрема якщо закон не відповідає потребам громадян»². Цю проблему можна було б подолати, якщо поінформованість громадян була б на всіх етапах нормотворчості, не тільки на стадії опублікування нормативного акта. Прозорість діяльності державної влади та управління усуває можливість прийняття нормативних актів, які не знаходять підтримки серед членів громадянського суспільства.

Відсутність же належної відкритості в діяльності державного апарату є не лише передумовою для втрати суспільного сенсу його функціонування, а й сприятливою передумовою для деформованого сприйняття цієї діяльності широкою громадськістю³. Разом із тим прозорість органів державної влади створює можливість налагодження співпраці між громадянами та державою, сприяє повазі до правових приписів. У демократичній державі, яка спирається на цей принцип, громадянин стає рівноправним партнером влади у справах сприяння вирішенню питань, пов'язаних із суспільним життям, стає дієвим інститутом громадської участі, поінформованість сприяє інтеграції та активності громадян, що, своєю чергою, реформує державну владу задля подолання посттоталітарних явищ колишньої адміністративно-командної системи, зумовлює чіткість та швидкість у наданні державних послуг.

Реальна участь громадськості як наслідковий чинник отримує відкритість державної влади та й самої держави. Демократична і відкрита державна влада створює механізми для комунікації з громадянським суспільством, пояснюючи йому необхідність тих чи інших державно-владних рішень, дослухаючись до громадськості. Така комунікативність повинна бути підкріплена в нормативних актах, які регулюють повноваження органів державної влади, із зазначенням форм, механізмів та засобів взаємодії.

Своєю чергою, існує зворотний зв'язок – відкрита державна влада на законодавчому рівні заохочує громадськість брати участь у здійсненні державної влади, створює передумови та механізми для «переведення» думки громадськості у державно-владні рішення. Тому, на нашу думку, відкритість державної влади і право участі громадян у здійсненні публічної влади – це два політико-правові інститути, що взаємопов'язані, взаємодетерміновані, обумовлюють один одного і не можуть існувати один без одного.

Отож, участь громадян у здійсненні публічної влади – це реальний шлях до відкритості державної влади, побудови демократичної і правової держави. Законодавче закріплення цього права у формі безпосередньої й опосередкованої участі створює перспективу для розвитку держави, поваги до державної влади і для розвитку інститутів громадянського суспільства.

По-п'яте, 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. При реальному забезпеченні права людей на здійснення державної влади відбувається не тільки демократизація державно-правових явищ, а й процес легітимації державної влади, що є необхідним при здійсненні державної влади і реалізується на всіх етапах державотворення. Вагомою є роль окремого члена суспільства, окремої людини, оскільки легітимація влади має свідомо вольовий характер і кожна особа як член суспільства та громадянин держави легітимує державну владу на первинно-індивідуальному рівні.

Можливість участі громадян у державно-владній діяльності сприяє легітимації цієї влади. Загально визнаним є висновок про те, що посттоталітарні трансформації загалом і сучасні демократичні транзити, інститути та процедури демократії в перспективі потребують легітимації і масової підтримки, що, своєю чергою, спирається на поширення та закріплення в суспільстві відповідних – демократичних – цінностей і масових політичних орієнтацій. Легальність влади передбачає циклічність процесу, тобто перехід влади від народу до спеціально створених ним органів шляхом передачі частини владних повноважень останньому, а як зворотний процес повноважні органи здійснюють свою діяльність заради інтересів цього народу, заради захисту їх прав та законних інтересів у межах правового поля, що визначено народом. Тому участь певної людини, певної групи чи громади у владних відносинах демократизує державу і легітимізує державну владу через довіру (схвалення), яка найвагоміша в зазначеній конструкції. Отож, презумпція участі людини у здійсненні державної влади впливає із самої суверенної природи народу як первинного і єдиного джерела цієї влади.

По-шосте, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади виступає важливим засобом досягнення ефективності державно-владних рішень.

Державна влада реалізує свої повноваження шляхом прийняття нормативних актів, що містять управлінські чи інші державно-владні рішення. Ефективність цих рішень є вагомою і для держави, і для суспільства. Консенсус у прийнятті державних рішень забезпечує їх виконання членами соціуму і легітимізує державну владу. Одним із можливих аспектів досягнення консенсусу між громадянським суспільством та державною владою є впровадження принципу участі громадськості в діяльності державної влади.

Отож, ефективність державно-владних рішень для кожної держави, особливо для держави перехідного економічного типу, є дуже важливим чинником, що сприяє реформуванню неефективної правової і політичної системи. Інститут участі громадян у здійсненні публічної влади створює реальний правовий механізм для забезпечення ефективності державно-владних рішень та сприяє удосконаленню системи права в державі. Інститут участі громадян забезпечує такі вимоги законності державно-владних рішень, як адекватність рішень, тобто відповідність нормативних правових актів об'єктивним потребам суспільства у правовому регулюванні суспільних відносин; закріплення прав і свобод людини та громадянина лише в законі, причому опублікованому; відповідність правових актів правам і свободам людини та громадянина; рівність громадян перед законом і судом; верховенство права і закону в поєднанні з дотриманням встановленого порядку прийняття, зміни та скасування нормативних правових актів тощо.

По-сьоме, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади виступає способом демократичного громадського контролю за публічною владою.

Участь громадян у здійсненні публічної влади повинна здійснюватися на всіх етапах ухвалення рішень. Вагомим є і первинний етап, де громадськість має можливість впливати на проект рішення, і діяльність на кінцевому етапі у вигляді проведення контролю. Контроль виступає елементом управління. Якщо управління здійснюється громадськістю, то необхідно виділяти обов'язковість громадського контролю, який є видом соціального контролю і вказує на демократичність держави та виражає принцип законності в діяльності органів державної влади.

Отож, 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.

Отож, можна зробити висновок про пряму залежність темпу демократичної трансформації від рівня залучення громадян до реальних процесів ухвалення державно-правових рішень. Роль інституту участі громадян у здійсненні публічної влади в демократичній державі визначено так: 1) сприяє реальному впровадженню в державну і правову практику принципу верховенства права, оскільки впроваджує ціннісні характеристики для людини в нормативну систему, реалізує права і свободи громадян відповідно до міжнародних стандартів, констатується реальне домінування інтересів громадян перед інтересами держави; 2) сприяє імплементації демократичних стандартів державності; 3) допомагає встановленню зв'язку держави з громадськістю, публічного діалогу, партнерських відносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, де останні є рівноправним партнером влади; 4) забезпечує прозорість та відкритість органів публічної влади; 5) забезпечує демократичну легітимність публічної влади; 6) виступає важливим засобом досягнення ефективності державно-владних рішень; 7) є способом демократичного контролю за публічною владою.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/lows/show/v015p710-04/>

² *Жаровська І. М.* Доступність права: теоретико-правові проблеми : моногр. / І. М. Жаровська. – Л. : Вид-во ЛКА, 2007. – С. 11.

³ *Мельниченко В. І.* Прозорість чи відкритість? / В. І. Мельниченко // Віче. – 2004. – № 3 (144). – С. 32.

Резюме

Зарічний О. А. Роль інституту участі громадськості в демократичній державі.

У статті визначено, що важливість ролі інституту участі громадськості в демократичній державі проявляється в багатьох чинниках.

По-перше, участь громадськості сприяє реальному впровадженню в державну і правову практику принципу верховенства права. По-друге, інститут участі громадян сприяє імплементації демократичних стандартів державності повною мірою, що актуалізується в умовах трансформаційних змін сучасного українського суспільства. По-третє, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади 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. По-четверте, досліджуваний інститут є фактором забезпечення прозорості

та відкритості публічної влади. По-п'яте, 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. По-шосте, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади виступає важливим засобом досягнення ефективності державно-владних рішень. По-сьоме, інститут участі громадян у здійсненні публічної влади є способом демократичного громадського контролю за публічною владою.

Ключові слова: участь громадян, демократія, народовладдя, публічна влада.

Резюме

Заричний О. А. Роль інститута участія общественности в демократическом государстве.

В статье определено, что важность роли института участия общественности в демократическом государстве проявляется во многих факторах.

Во-первых, участие общественности способствует реальному внедрению в государственную и правовую практику принципа верховенства права. Во-вторых, институт участия граждан способствует имплементированию демократических стандартов государственности в полной мере, что актуализируется в условиях трансформационных изменений современного украинского общества. В-третьих, институт участия граждан в осуществлении публичной власти помогает установить связь государства с общественностью, публичный диалог, партнерские отношения органов государственной власти и институтов гражданского общества, способствует повышению эффективности механизма привлечения общественности к разработке и реализации государственной политики. В-четвертых, исследуемый институт является фактором обеспечения прозрачности и открытости публичной власти. В-пятых, институт участия граждан в осуществлении публичной власти обеспечивает демократическую легитимность публичной власти. Для публичной власти одним из важнейших факторов ее функционирования является легитимность как фактор доверия граждан и элемент стабильности в осуществлении публично-властных функций. В-шестых, институт участия граждан в осуществлении публичной власти выступает важным средством достижения эффективности государственно-властных решений. В-седьмых, институт участия граждан в осуществлении публичной власти выступает способом демократического общественного контроля за публичной властью.

Ключевые слова: участие граждан, демократия, народовластие, публичная власть.

Summary

Zarichnyi O. The role of Institute of public participation in a democracy.

The article defines that a broad interpretation of the Institute of public participation in the exercise of public authority ensures the democracy of state and sovereignty of the people. The importance of the role of this institution manifests in many factors. It is therefore necessary to focus on the main aspects of determining the importance of the Institute of citizen participation in the exercise of political power in a democratic state.

Firstly, public participation contributes to the real implementation of the rule of law in the state and legal practice, because implementing value properties for a person in the regulatory system, implements the rights and freedoms according to international standards. Secondly, the Institute of citizen participate in the exercise of public authority contributes to implementation of democratic standards in full extent, which is updated in terms of transformational changes of modern Ukrainian society. Thirdly, the Institute of citizen participation in the exercise of public authority helps to communicate the state with the public, to establish public dialogue, partner relations of state and civil society, contributes to the effectiveness of the public involvement in the development and implementation of public policy.

Fourthly, the studied institution is a factor that ensures transparency and openness of public authorities. Fifthly, the Institute of citizen participation in the exercise of public authority ensures the democratic legitimacy of public authority. Sixthly, the Institute of citizen participation in the exercise of the public authorities is an important mean to achieve the efficiency of state-making. Seventhly, the Institute of citizen participation in the exercise of public authority acts as a way of democratic public control of public authorities.

Key words: citizen participation, democracy, sovereignty of the people, public authorities.

УДК 340.15: 347.963(477)«18»

Ф. В. КАШАРСЬКИЙ

*Фелікс Володимирович Кашарський, прокурор
Генеральної прокуратури України*

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (60–90 РР. ХІХ СТ.)

Увесь період існування України як незалежної держави нерозривно пов'язаний з проблемою розвитку дієвої системи правоохоронних органів, у переліку яких не останнє місце посідає прокуратура. Першочерговим її завданням постійно лишається забезпечення належного рівня правопорядку, зміцнення законності у суспільстві, стримування злочинності в економічній та інших сферах. З огляду на це проблема правових основ здійснення прокуратурою її наглядової функції в українських губерніях Російської імперії у другій половині ХІХ ст. становить науковий інтерес із точки зору можливого використання набутого у той період досвіду.