

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

На правах рукопису

ЗАРІЧНИЙ ОЛЕГ АНДРІЙОВИЧ

УДК 340.12:327.39

**УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Жаровська Ірина Мирославівна,
доктор юридичних наук, доцент

Львів – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ	
ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ	
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	
1.1 Огляд джерельної бази та методологія дослідження	12
1.2 Загальнотеоретичний аналіз публічної влади	20
1.3 Поняття участі громадськості у здійсненні публічної влади ...	30
Висновки до розділу 1	48
РОЗДІЛ 2 СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА УЧАСТІ	
ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	
2.1 Роль інституту участі громадськості в демократичній державі	52
2.2 Межі участі громадськості у здійсненні публічної влади	
демократичної держави: проблеми подолання проявів етатизму та	
охлократії	70
2.3 Участь громадськості у здійсненні публічної влади як основа	
взаємодії держави та громадянського суспільства	79
Висновки до розділу 2	96
РОЗДІЛ 3 ОСНОВНІ ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ	
ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	
3.1 Референдум як форма безпосередньої правотворчої участі	
громадськості	100
3.2 Вибори та участь у діяльності політичних партій як вагомі	
форми участі громадськості у формуванні публічної влади	109

3.3	Форми участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади	133
3.4	Форми участі громадськості у сфері контролю за діяльністю публічної влади	165
	Висновки до розділу 3	179
	ВИСНОВКИ	187
	СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	195

ВСТУП

Актуальність теми. Проблема моделі побудови взаємин між владою та громадянським суспільством у сучасній юридичній науці набула особливого значення. Процес трансформації владних відносин передбачає тенденцію до гуманізації влади, виступає пріоритетом правової політики держави. Участь громадськості у здійсненні публічної влади виступає саме тим соціально-правовим інститутом, у якому концентрується найбільший потенціал до діалогу влади і суспільства.

Проблема ролі участі народу у владі завжди актуалізується у виборчий період, коли громадськість має можливість формувати органи публічної влади, проте в міжвиборчий цей вплив набагато менший. Це зумовлює необхідність комплексного аналізу форм участі, що охоплюють різні етапи ухвалення державно-владного рішення від громадської ініціативи до форм співпраці з органами влади та контрольних повноважень за їх діяльністю.

Розвиток наукового прогресу, інформаційних технологій сприяє зміні врядування в державі, стимулює появу новітніх форм участі, які наділені можливістю скоротити розрив між владою та громадянами, полегшити їхній діалог, тому аналіз перспектив їх впровадження є нагальною науковою проблемою сучасності.

Особливо актуалізується питання моделі побудови публічної влади у зв'язку з політичними та правовими реформами, що відбуваються в нашій державі, концепцією децентралізації владних повноважень, переходом до демократичних цінностей та правових векторів розвитку. Саме участь громадськості у здійсненні публічної влади є, з одного боку, критерієм демократизації та легітимізації влади, створює механізм взаємодії державної і муніципальної влади, з іншого – це стимул для розвитку правової культури суспільства, подолання правового і політичного нігілізму, політичної активності, це індикатор змін у свідомості людини.

Світоглядні ідеї побудови механізму влади були об'єктом дослідження

вітчизняних вчених, про що свідчить низка їхніх наукових праць. Це, зокрема, С. Бостан, М. Козюбра, П. Рабінович, Ю. Фрицький (моделі побудови сучасної держави), Ю. Барабаш, І. Жаровська, В. Ковальчук, В. Скрипнюк (механізми здійснення державної влади), М. Никифорак, Б. Стецюк (історичні аспекти встановлення державно-владних відносин), І. Дахова, А. Грабильніков, О. Чуб (право участі громадян в управлінні державними справами), В. Кравчук, Н. Оніщенко, О. Скакун, Ю. Фігель (принципи взаємодії влади і громадянського суспільства), І. Личенко, О. Остапенко, А. Селіванов (відповідальність органів державної влади), Н. Бортник, М. Кельман, С. Сливка (методологічні підходи до сучасних державно-правових явищ) та ін.

Високо оцінюючи доробки науковців, все ж варто констатувати, що в Україні відсутній комплексний аналіз участі громадськості у здійсненні публічної влади, що став би основою для зміни методологічного підходу та практики національного державотворення і правотворення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертації узгоджується з Пріоритетними напрямками розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затвердженими Національною академією правових наук України 03.03.2016, а також безпосередньо пов'язана з науковим напрямком кафедри теорії та філософії права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» «Теоретико-правові та філософсько-правові аспекти захисту прав людини і громадянина в умовах формування правової держави» і виконана в межах науково-дослідної роботи «Філософські та теоретичні концепції держави і права» (державний реєстраційний номер 0113U001356).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи – комплексно висвітлити інститут участі громадськості у здійсненні публічної влади, визначити ефективність функціонування основних форм участі у вітчизняній правовій системі.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- здійснити огляд джерельної бази у сфері участі громадськості у здійсненні

публічної влади та з'ясувати методологію дослідження;

- провести загальнотеоретичний аналіз публічної влади у демократичній державі;
- теоретично обґрунтувати поняття участі громадськості у здійсненні публічної влади;
- встановити роль інституту участі громадськості в демократичній державі;
- охарактеризувати межі участі громадськості у здійсненні публічної влади демократичної держави у світлі проблеми подолання проявів етатизму та охлократії;
- висвітлити участь громадськості у здійсненні публічної влади як основу взаємодії держави та громадянського суспільства;
- розглянути референдум як форму безпосередньої правотворчої участі громадськості;
- проаналізувати вибори та участь у діяльності політичних партій як вагомі форми участі громадськості під час формування публічної влади;
- дати правову характеристику форм участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади;
- визначити контрольні форми участі громадськості за діяльністю публічної влади.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час взаємодії публічної влади та громадянського суспільства.

Предметом дослідження є загальнотеоретичні аспекти участі громадськості у здійсненні публічної влади.

Методи дослідження зумовлені предметом дослідження. В основу методологування покладено комплексність та міждисциплінарність дослідження.

З-поміж філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів використано такі: діалектичний – для висвітлення поступального розвитку інституту участі як основи діалогу держави і суспільства (підрозділи 2.1, 2.3); феноменологічний – під час аналізу участі громадськості через свідоме сприйняття його окремою особистістю (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3); герменевтичний –

для тлумачення й інтерпретації нормативно-правових актів та встановлення їх відповідності з правовою сутністю участі громадськості у здійсненні публічної влади (розділ 3); системний – під час розгляду структурних елементів соціальної взаємодії громадського суспільства і влади (підрозділ 2.3); структурний – для згрупування форм участі (розділ 3); синергетичний – під час футурологічних аспектів участі громадськості (підрозділи 1.2, 1.3, 3.5); функціональний – для виявлення практичного значення участі громадськості для конституційної сфери державного будівництва вітчизняної держави (розділ 3); юридико-статистичний – для ілюстрації матеріального критерію виміру участі громадськості; історико-юридичний – для аналізу змін у нормативних актах щодо закріплення форм участі; порівняльно-правовий – для досвіду впровадження новітніх форм участі (підрозділи 3.3, 3.4, 3.5).

Емпіричною базою дослідження є узагальнення вітчизняної та зарубіжної нормотворчої і правозастосовної практики (Бельгії, Великобританії, Греції, Данії, Італії, Іспанії, Латвії, Люксембургу, Німеччини, Польщі, Росії, США, Швейцарії, Швеції), статистичні дані, показники діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є першим у вітчизняній науці загальної теорії держави і права монографічним дослідженням, присвяченим комплексному аналізу участі громадськості у здійсненні публічної влади та її основних форм.

Наукова новизна одержаних результатів:

уперше:

- системно проаналізовано участь громадськості у здійсненні публічної влади, згруповано та конкретизовано її форми участі за наступними критеріями: видом публічної влади, учасниками, часом, виборчим періодом, наслідками, гуманітарною складовою, ступенем масовості, сферою, масштабом, стадією здійснення публічної влади, формою здійснення;

- з метою оновлення загальнотеоретичного правознавства введено в систему юридичних категорій поняття права участі у здійсненні публічної влади як

суб'єктивного права особи, що передбачає можливість впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави та територіальних громад; розмежовано право участі громадян в управлінні державними справами та права участі особи у здійсненні публічної влади;

- сформовано дефініцію соціально-правової активності як якості людини, що стимулює до участі у державному та правовому житті суспільства та здійсненні публічної влади, детермінує залученість до процесів політичного життя, проявляється у будь-яких діях, через які особа намагаються впливати на публічну владу;

- запропоновано шляхи удосконалення функціонування публічної влади у сфері участі громадськості у її функціонуванні: 1) на рівні місцевої громади правотворчу ініціативу громадськості визнати обов'язковою для органів місцевого самоврядування, за умови, якщо за неї проголосувала понад половина мешканців, які досягли виборчого віку; 2) передбачити чітку класифікацію обмежень права подачі петиції та нормотворчо визначити можливість звернення з питанням про відставку виборної особи; 3) удосконалити правове регулювання консультацій з громадськістю через підвищення рівня знань представників публічної влади щодо ефективного проведення консультацій, розроблення методичних рекомендацій з чіткими вказівками про порядок проведення консультацій та імплементації їх наслідків у рішення; забезпечити інформаційну, правову підтримку інститутам громадянського суспільства; вилучити правову норму про можливість ініціювання громадських консультацій тільки спільно трьома інститутами громадянського суспільства; 4) налагодження роботи громадських рад, що передбачає реформування системи відбору учасників; розробку методичних вказівок та Кодексу етики; введення критеріїв ефективності роботи рад; визначення обов'язку органів публічної влади щорічно подавати роз'яснення та мотивацію, чому пропозиції рад не були взяті до уваги під час прийняття нормативного акта; 5) нормативно вирішити проблему формальних відписок та встановити відповідальність за порушення права

громадян на звернення.

удосконалено:

- підхід щодо встановлення правової межі участі громадськості у здійсненні публічної влади, констатовано, що перевага в бік держави формує етатизм суспільного життя, а в бік громадянського суспільства – охлократію публічної влади, що є негативними чинниками для демократичності держави;

- передумови участі громадськості у здійсненні публічної влади через узагальнення їх за видами на соціальні, економічні, правові, політичні, інформаційно-технічні;

- розуміння такої форми відхильного референдуму, як «народне вето», який корелює діяльність законодавчих та місцевих органів влади, стримує публічну владу, виступає механізмом подолання суперечностей між суспільством і владою та доведено необхідність імплементації такої форми в національне законодавство;

- класифікацію зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на поширення електорального абсентеїзму та запропоновано шляхи його подолання в демократичній державі;

- теоретичне розуміння громадських рад як форми участі громадськості у здійсненні публічної влади через виокремлення їх ознак та функцій;

- пропозиції щодо правового регулювання громадської експертизи шляхом удосконалення фаховості громадських експертів; визначення їх прав та обов'язків; методів проведення експертизи; уніфікації форми експертного висновку та критеріїв оцінювання впровадження експертних висновків у діяльність публічної влади; відповідальності органів публічної влади; визначення можливості ініціювання експертиз з боку публічної влади;

- положення про основні завдання громадського контролю як форми участі громадськості у здійсненні публічної влади;

набули подальшого розвитку:

- положення про види публічної влади – державну і муніципальну, та їх функціонування на основі принципу дуалізму, який позиціонується як

незалежність органів місцевого самоврядування від державних, та принципу децентралізації публічної влади;

- положення про роль інституту участі громадськості у демократичній державі;

- положення про референдум щодо необхідності визначити критерії доречності в застосуванні цієї форми участі, як то загальносуспільний інтерес, актуальність в часі, доцільність та ефективність;

- розуміння значення участі громадян у політичних партіях для здійснення публічної влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки і пропозиції сприятимуть удосконаленню законодавства, юридичної практики та освітньої сфери. Обґрунтовані в роботі узагальнення, висновки і пропозиції можуть бути використані у:

правотворчості – під час розробки законодавчих актів у сфері правового регулювання участі громадськості у здійсненні публічної влади, зокрема про місцеві референдуми, громадські ініціативи, громадські експертизи, петиції тощо;

правозастосуванні та правореалізації – для удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів публічної влади та підвищення правової активності населення (акт вид. Головним управлінням МВС України у Львівській обл. від 29.10.2015 р.);

науково-дослідній роботі – для поглиблення знань про форми участі громадськості у здійсненні публічної влади; для подальших наукових правових розробок проблем правової взаємодії публічної влади і громадянського суспільства;

навчальному процесі – під час викладання та підготовки навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Теорія держави і права», «Актуальні проблеми теорії держави і права», «Філософія права», «Соціологія права», «Конституційне право України» та низки інших галузевих наук (довідка вид. НУ «Львівська політехніка» № 67-01-1821 від 22.10.2015 р).

Особистий внесок дисертанта. Концептуальні положення, висновки і

пропозиції, що містяться в роботі, сформульовані й обґрунтовані особисто здобувачем на основі аналітичного осмислення спеціальної літератури, міжнародних та внутрішньодержавних джерел законодавства, статистичних даних, інформаційних довідок тощо.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана й обговорена на засіданні кафедри теорії та філософії права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка». Результати оприлюднено у виступах і доповідях на таких науково-практичних конференціях: «Бъдэщете изследвания – 2015» (Болгарія, Софія, 17- 25 лютого 2015 р.), «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (Запоріжжя, 27-28 лютого 2015 р.), «Veda a technologie: krok do budoucnosti -2015» (Чехія, Прага, 27 лютого - 05 березня 2015 р.); «Modern scientific potential -2015» (Великобританія, Шеффілд, 28 лютого – 7 березня 2015 р.), «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (Дніпропетровськ, 6-7 березня 2015 р.), «Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності» (Харків, 3-4 квітня 2015 р.), «Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи розвитку» (Львів, 16 квітня 2015 р.); «Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у ХХІ ст.» (Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.).

Публікації. Основні положення та результати дослідження викладено в дев'яти наукових фахових статтях (з них одна – в зарубіжному науковому виданні та три у журналах, що включені до міжнародних каталогів наукових видань і наукометричних баз) та в восьми збірниках тез наукових конференцій.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Огляд джерельної бази та методологія дослідження

У юридичних колах питання функціонування влади та її вплив на особу і народ завжди були в центрі уваги. Зумовлено це вагомістю питання, оскільки «встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських відносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики – питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади» [129]. Участь громадськості у здійсненні публічної влади є первинним правовим питанням, стосується не окремої сфери суспільних відносин, а практично всієї політичної системи і є визначальним чинником державотворення і правотворення окремої держави.

Сучасна наукова думка активно приділяє увагу державницьким ідеям розвитку суспільства та права. Так, В. Скрипнюк аналізує сучасні прояви демократії, зокрема партисипативної, визначає її риси, вказує на комплексні основи взаємодії держави і громадянського суспільства. Особливу увагу науковець звертає на виборну систему. Цінність наукових праць В. Скрипника в тому, що він спрямовує державотворчу науку України на допомогу практиці, подає чимало пропозицій удосконалення правового регулювання у публічній сфері.

Б. Ковальчук в монографії «Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці» (2011) розглядає також проблему взаємодії громадськості крізь призму легітимізації влади, визначає механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства. Окрім того, досліджує такі форми участі, як вибори, референдуми, діяльність засобів масової інформації у правовій

державі. Б. Ковальчук розглядає участь громадськості як засіб легітимізації державної влади та називає її «демократичною участю народу» [101].

Правову природу державної влади аналізує І. Жаровська, визначаючи, що саме взаємодія держави і влади є основою демократії, її правова природа полягає в тому, що державна влада і громадянське суспільство взаємодіють заради блага окремого члена на основі принципів свободи, рівності, справедливості, солідарності і добробуту. Окреме суспільство І. Жаровська визначає суб'єктом влади, що передає свої повноваження органам влади, яка повинна функціонувати на основі принципів суверенності, демократизму, транспарентності, ефективності, легітимності та контрольованості [79]. Дослідниця одна з перших акцентувала увагу на інституті народної ініціативи як засобі формування відкритої влади [81, с. 30].

Є низка докторських наукових досліджень, у яких визначено важливі аспекти в проявах участі громадськості у вирішенні важливих наукових проблем щодо державного будівництва. У праці Р. Мінченко «Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження)» висвітлено тенденції державно-правового будівництва та становлення інститутів демократичної державності, здійснено науковий прогноз щодо еволюції конституційної моделі державної влади в Україні [153]. В. Ладиченко у дослідженні «Гуманістичні основи організації державної влади» [137] запропонував гуманістичну модель взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, яка базується на рівновазі у відносинах влади й особи, встановленні меж, ціннісних та етичних критеріїв державної влади, створенні державою умов для задоволення духовно-моральних потреб суспільства й особистості, високого рівня правової культури та ефективного правового виховання.

У науці конституційного права у працях кандидатського рівня досліджено участь громадян в управлінні державними справами, як то дисертації А. Грабильнікова [52] та О. Чуб [277]. Проте вони акцентують на досліджуваному інституті тільки з погляду конституційних прав громадян та зосереджені суто на участі в державній владі, що є тільки складовою частиною участі громадськості у

здійсненні публічної влади.

Отож можемо визначити такі сфери дослідження участі громадськості: по-перше, у контексті ширших питань державотворення, де увага зосереджена на необхідності діалогу громадянського суспільства та влади; по-друге, на рівні конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, по-третє – це дослідження окремих форм участі, як то вибори, референдуми, участь у діяльності політичних партій тощо. Проте комплексного аналізу інституту участі громадян у здійсненні публічної влади, його форм та аспектів удосконалення досі немає. Тому це дослідження матиме не тільки наукову цінність, але й вихід на практику державо- та правотворення.

Методологічна складова дослідження є дуже вагомою, оскільки від неї залежить правильність одержаних результатів. Це зумовлює потребу визначення методологічних підходів, які, на думку дисертанта, варто використовувати в цьому дослідженні.

Питання влади, владних відносин є предметом вивчення багатьох наук, з-поміж яких політологія, соціологія, економіка та правознавство. Концентрування уваги суто на юридичних проявах участі громадськості є методично хибним. На думку дисертанта, масштабність досліджуваної проблематики зумовлює необхідність дослідження, з одного боку, соціального середовища, в якому функціонує інститут участі, суспільних передумов залучення особи до владної сфери, з іншого – суб'єктивні чинники, що передбачають можливість використання права на участь у здійсненні державної і муніципальної влади. Цілком правильним є твердження С. Бостона, що «сьогодні міждисциплінарність є однією з найважливіших характеристик сучасного наукового пізнання, головним завданням якого є узгодження, синтез різних елементів системної будови реальності, що вивчається» [20, с. 180–181].

Останнім часом українська наукова думка наполягає на оновленні методологічних підходів, «переозброєнні» світоглядного спрямування досліджень, що дасть змогу подолати колишню адміністративно-командної заідеологізованості саме шляхом демонополізації наукових підходів та методів

(див.: [97; 106; 150; 215; 258]). Оскільки питання участі тісно пов'язане з проблемою публічної влади, ми маємо дотримуватися відсутності вузькокласових підходів, вказівником при цьому є принципи демократичності та законності правового регулювання суспільних відносин, тому потрібно концентрувати на проявах участі саме в умовах демократії, оскільки тоталітарна влада спричиняє, безумовно, девіацію цього інституту.

Дослідження участі громадськості у здійсненні публічної влади неможливе апріорі без аналізу суміжних правових явищ, таких як громадянське суспільство, концепції співвідношення його з державою, правова сутність влади та місце людини у владних відносинах, правова та політична культура членів соціуму. Тому правильним методологічним підходом вважаємо комплексність у використанні методів. Такий підхід зумовлений також багатоманітністю форм участі та різних її проявів в окремих сферах суспільної реальності, саме така методологічна складова дозволить широко розкрити правову природу участі громадськості у здійсненні публічної влади.

В аспекті досліджуваної тематики доречно буде використовувати комплекс філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів.

Філософські методи становлять загальну основу дослідження, оскільки «узагальнюючи закономірні зв'язки природи та суспільства, виступають і як категорії мислення, пізнання. І тому мають загальне методологічне значення, відіграють роль «відправних пунктів» будь-якого пізнання і є одночасно логічними категоріями» [160, с. 131].

Діалектичний метод потрібний для висвітлення поступального розвитку інституту участі як основи діалогу держави і суспільства, він вказує на можливі трансформації сфери владних відносин у сферу взаємодії народу, громади, окремої особи та органів публічної влади, державно-владного механізму. Діалектика сприяє розумінню понять та категорій, які використовує дослідник. Також діалектичний метод буде прийнятний для дослідження форм участі, серед яких варто дослідити класичні форми і новітні, які тільки перебувають на стадіях правового закріплення. М. Костицький наголошує на винятковому пізнавальному

потенціалі категорій діалектики, що є універсальними логічними формами мислення, в яких відображено ті загальні властивості, відношення і зв'язки, які існують в об'єктивній реальності. Без понять і категорій, констатує філософ, пізнання дійсності було б неможливим [128, с. 13].

Феноменологічний метод обумовлює аналіз участі громадськості через свідоме сприйняття його окремою особистістю. Участь буде ефективною тільки за умови суб'єктивної соціально-правової активності людини, розуміння форм участі, а їх сприйняття та використання правового потенціалу кожної форми можна дослідити через позитивні й негативні чинники для окремого члена соціуму. Феноменологічний метод також вказує на сприйняття публічної влади громадськістю, ставлення до рішень її органів, схвалення чи заперечення всієї політичної системи суспільства, форми держави.

Герменевтичний метод дозволяє шляхом тлумачення та інтерпретації нормативно-правових актів різних держав та різного рівня встановити їх відповідність правовій сутності участі громадськості у здійсненні публічної влади, відмежувати демократичні цінності в правовому регулюванні цієї сфери і неправові відхилення в результатах правотворчості. Для цього варто зосередитися не тільки на чинних нормативно-правових актах, але й на їх проектах, що дасть змогу виявити прогалини ще на перших етапах нормопроекування.

Загальнонаукові методи є вагомими з огляду на необхідність аналізу з дотриманням принципів наукової справедливості та критичності, до того ж вони є взаємодоповнювальними.

Системний метод визначає структурні елементи соціальної взаємодії громадського суспільства і влади, при цьому дає змогу виокремити прояви кожної форми участі, їхній вплив на діалог публічних органів з владою, їхню взаємопроникність та співпрацю. Як визначає М. Селіванов, однією з важливих методологічних проблем, що має бути вирішеною юридичною наукою, зокрема вітчизняною, тим самим сприяючи глибшому дослідженню сучасних політичних і юридичних процесів, є проблема вдосконалення і застосування системного підходу до вивчення закономірностей політичної і правової систем, серед них і

закономірностей організації державної влади, їх функціонування. Усвідомленість необхідності наукового і законодавчого забезпечення функціонування національної держави, зокрема застосування в сучасній державній політиці принципу багатомірності, системного бачення соціальних явищ, не є інтелектуальним продуктом сьогодення [225, с. 80].

Участь громадськості виступає як соціальний інститут, що має власну внутрішню форму взаємозв'язків, тому використання структурного методу дає змогу дослідити взаємодію кожної форми залежно від етапу державно-владної діяльності, на якій вона застосована, згрупувати форми участі, які характерні на первинних етапах формування органів влади, які корисні на етапі ухвалення владного рішення, і ті, що виконують контрольні функції.

Функціональний метод застосовано для розкриття практичного значення участі громадськості для конституційної сфери державного будівництва вітчизняної держави, для виокремлення функціонального призначення окремих форм участі. Цей метод вказує на можливість створення врядування, яке буде прийнятним для суспільного використання.

Доречним є й аксіологічний метод. Теорія цінностей, що лежить в його основі, вказує на необхідність узгодження діяльності публічної влади із ціннісними категоріями для громадськості, її рівнем правосвідомості, правової культури. Прийняті владні рішення мають відповідати соціальним запитам народу, громади і людини, чії права та свободи виступають беззаперечною цінністю для влади. Участь громадськості передбачає певний рівень розвитку громадянського суспільства, його зрілість та можливість активно впливати на публічну владу у всіх сферах суспільного життя. Це підтверджує наукову цінність позиції Ю. Фігель, що правова культура забезпечує юридичний процес реформування, досягнення нового якісного стану суспільства. Недоліки в загальній, правовій культурі, культурі демократизму сприяють таким соціальним вадам, як неповага до особистості, бюрократизм, зловживання владою, формальна законослухняність [260, с. 27].

Українська державність та система права перебувають в нестабільному

стані, трансформації та інші політичні процеси зумовлюють невизначеність політико-правової реальності. Синергетичний метод дає можливість виявити нестійкість певних проявів участі, їх трансформацію, новітні вектори розвитку, наприклад, петиційна форма участі, моніторинг та громадська експертиза. Синергетичний метод вказує на майбутні форми розвитку участі та дає можливість встановити тенденції розвитку цього соціально-правового інституту демократії. На думку В. Воронкової, сучасність слід охарактеризувати як час нагромадження сил, еволюційну паузу, що називається точкою біфуркації (роздвоєння), станом невизначеності і нестійкої рівноваги, що виникає в процесі формування нової управлінської системи. Авторка зазначає, що мистецтво політика завжди полягає в тому, щоб передбачити точки нестійкої рівноваги в розвитку подій і здійснити необхідний управлінський вплив на всі підструктури, долаючи стохастичну активність елементів на всіх рівнях: локальному (місцевому); субнаціональному, національному, субраціональному (міждержавному), глобальному або світовому [37, с. 15].

Необхідною є така форма систематизації знань, як класифікація, для визначення груп та підвидів участі громадської участі (групування здійснюється на підставі виокремлення вагомих властивостей об'єктів). Логічні методи синтезу й аналізу дозволяють дослідити прояви участі у співвідношенні з демократизаторськими формами прояву влади, пояснити принцип децентралізації владного начала та виокремити логічні висновки, які спрямовані на єдину парадигму відносин «людина як цінність – публічна влада – демократична держава».

Дедуктивний метод вказує на можливість формулювання ланцюга логічних умовиводів від загального (участь громадськості у здійсненні публічної влади як державно-правове явище) до часткового (форм прояву активності в конкретних сферах), внаслідок цього сформулювати загальні твердження та принципи функціонування досліджуваного явища. Індуктивний метод, нерозривно пов'язаний з попереднім, гарантує можливість, за умов залучення мовного фактажу, сконструювати низку логічних умовиводів від конкретного до

загального та на їх основі вивести гіпотезу теоретичного характеру [99, с. 83], визначає можливість побудови інституту участі від окремих елементів та проявів громадської активності до загального соціального явища.

Спеціально-наукові методи дають можливість розкрити участь громадськості у здійсненні публічної влади не тільки як соціально-правовий інститут, але як суб'єктивне право участі особи в публічно-владній діяльності.

Формально-юридичний метод вказує на можливості дослідження участі громадськості і в правовій формі, і в співвідношенні її з практичними правовими практиками. Також прийнятний цей метод для виявлення сучасних форм існування та вказівки на перспективи вдосконалення в майбутньому.

Історико-юридичний метод використано для аналізу змін у нормативних актах, зокрема щодо закріплення форм участі. Це важливо, для ілюстрації неефективності прояву форм участі в минулому, наприклад, звернення громадян чи ініціатива радянських рад в адміністративно-командній системі прояву державної влади, для дослідження історичних форм взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства, для доведення історичними прикладами онтологічних основ української національної ментальності щодо участі громади та народу в державницьких справах. Цей метод необхідний і під час аналізу історичного досвіду реалізації права на участь в різних країнах, для виявлення похибок у правовому регулюванні цього питання та недопущення їх у вітчизняній державотворчій практиці.

Порівняльно-правовий метод застосовано для висвітлення досвіду впровадження новітніх стандартів участі та аналізу практики таких, зокрема, держав: США, Польща (децентралізація влади), Швейцарія, Німеччина, Італія, Латвія та Данія «народне вето»), Росія (право голосу громадяни, що перебувають в місцях позбавлення волі); Швеція, Іспанія (політичні партії); Бельгія, Греція, Італія, Люксембург (обов'язок голосування); Великобританія (петиції); загалом країн Європи (щодо подолання проблем абсентеїзму та системи «добре врядування») тощо.

Юридико-статистичний метод застосовано для аналізу закономірностей

розвитку і функціонування публічної влади та громадськості, ілюстрування наявних проблем у сфері участі, зокрема щодо довіри до публічної влади в Україні; рівня патріотизму та правової культури; явки виборців; функціонування громадських рад; подання петицій до Президента України; аналіз діяльності щодо реалізації права участі громадськості Львівською обласною радою, Львівською міською радою, Управлінням Національної поліції (УМВС) у Львівській області тощо.

Моделювання, на думку дисертанта, є одним з найоптимальніших методів вивчення участі громадськості, оскільки дає можливість кінцевого вияву цілісної системи форм участі, прогнозувати функціонування публічної влади та інститутів громадянського суспільства на основі конструктивного діалогу у правовій державі.

1.2 Загальнотеоретичний аналіз публічної влади

Суспільні відносини є складними і непередбачуваними, їх розвиток стимулює формування певних механізмів, що передбачають способи врегулювання відносин між людьми, спільнотами в межах держави. Влада є перманентним механізмом, що володіє організуючою, стимулювальною силою та створює легальне підґрунтя функціонування соціуму. Влада наділена значним потенціалом, без її функціонування неможливий поступальний розвиток людства.

У широкому розумінні, влада є соціальним атрибутом. Влада в соціумі називається соціальною. Для суспільства влада є необхідним елементом. Девальвація влади призводить до викривлених парадигм у всій життєдіяльності людства. Характеризуючи значення влади в суспільстві, Е. Тоффлер вказує, що «влада – це не конкретне явище, але аспект всіх без винятку відносин між людьми» [252, с. 574].

Як необхідний соціальний елемент влада має низку ознак, одна з основних серед яких – це можливість легального примусу, тобто влада наділена соціальним потенціалом врегулювати людські відносини. Цей потенціал без підтримки впливовими засобами залишається в інертному стані. Влада соціальна має чимало

підвидів, серед яких і церковна, і економічна, і сімейна тощо. Однією з домінантних є влада публічна. З появою держави влада як соціальна функція перетвориться на політичну владу, яка слугує концентрованим вираженням економічних потреб свого носія – класу, соціальних сил, що співпрацюють між собою, національної еліти, політичної партії та ін. Політична природа цієї влади означає, що саме в державних формах управління суспільством вона отримує свою відносну самостійність від інших видів суспільної діяльності. Саме вона врегульовує повною мірою суспільні відносини через функціонування органів публічної влади та їх посадових осіб задля «загального блага», соціальної справедливості, забезпечення інтересів усіх верств населення, кожного індивіда. Влада виступає однією з важливих ознак держави. Разом з тим, необхідність влади впливає з організації суспільства, для якого вона є найважливішою функцією, що забезпечує впорядкування та регулювання усіх основних сфер його життя. Спільна діяльність у будь-якому суспільстві зумовлена тим, що люди ніколи не жили ізольовано одне від одного, спілкування є необхідною умовою існування людей. Тому генезис влади варто шукати в самій необхідності людського співжиття. Саме в такому співіснуванні виникає організаційна і психологічна потреба підпорядкування індивіда єдиній волі – суспільній, з'являється почуття залежності, стан підвладності на одній стороні і почуття владоловства, воля до влади – на іншій.

Публічна влада врегульовує публічні справи, відносини між людьми, які проживають на конкретній території, тобто має територіальну спрямованість. Зауважмо, що владні відносини об'єктивно властиві суспільному життю. Це своєрідна плата за життя в суспільстві, бо жити в суспільстві і бути вільним від його правил – неможливо. Іншими словами, без відносин влади людська цивілізація неможлива.

Будь-яке суспільство не може нормально існувати, якщо будь-кому надається можливість безперешкодно чинити свавілля. Політична влада складається із зіткнення різноманітних бажань до влади як баланс, рівновага політичних сил.

Задля можливості функціонування влада, на думку О. Ярмиша та В. Серьогіна, наділена такими ознаками: 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні

інститути (органи публічної влади); 3) легітимність; 4) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; 5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; 7) безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів); 8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; 9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; 10) функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовній, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою й оформлення владних рішень правовими актами; 11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; 12) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [296].

Формами публічної влади є державна та муніципальна (О. Баймуратов ще називає – самоврядна [7]) влада, тобто ототожнювати державну та публічну владу не правильно. «Державна влада є особливим видом публічної влади. Маючи всі ознаки публічної влади, державна влада, разом з тим, має ознаки, властиві лише їй» [35, с. 50]. Варто погодитися з М. Козюброю в тому, що за своєю суттю державна влада – це легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів та посадових осіб, що представляє собою здійснення влади народу [105, с. 7]. Юридичний словник визначає державну владу як вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей і як діяльність об'єднань, розміщених на її державній території [291, с. 85–86].

Державна влада виступає як функція економічно і політично панівного соціального шару з управління справами суспільства через спеціально організований апарат здійснення влади. Державна влада характеризується низкою специфічних ознак. Вона володіє власним суб'єктом (носієм влади), що виражає її соціальну сутність; має юридично необмежений характер; втілює в собі концентрацію сили, використовуючи метод переконання, але з опорою на примус (в цьому полягає примусовий характер державної влади); володіє реальною здатністю до організації

суспільних відносин і встановлення правових форм їх розвитку (монополія правотворчої діяльності, а також правовиконавчої – реалізація приписів правових норм і правоохоронна – діяльність з охорони правових норм) [144, с. 29].

Влада органів місцевого самоврядування виражає волю територіальної громади, обрана нею. Громада завжди впливає на формування суспільної свідомості. Відповідно до української соціологічної традиції, громада є центральним осередком соціального життя. Як вказує І. Франко, «автономія громади – то основа ліпшого ладу і щасливішого життя людей. Кожна громада живе сама для себе і дбає сама за себе і за всіх своїх членів» [23, с. 452]. Основними ознаками територіальних громад як людських спільнот є: приналежність до території з абсолютно визначеними межами; відокремленість місця проживання, що дозволяє виділити його в окреме місто, селище, село; постійність проживання; відображення населеного пункту в адміністративно-територіальному устрої держави [154, с. 7]. Реалізація конституційних вимог щодо безпосереднього здійснення влади народом неможлива без створення структур, які здатні забезпечити ефективне управління на рівні територіальних громад. За таких обставин потрібно донести до членів громади інформацію про їх право, можливість та обов'язок самостійно брати участь у здійсненні влади на місцевому рівні. Тим самим спонукати громадян не лише замислитися над вирішенням питань місцевого значення, а й допомогти у розв'язанні наявних проблем і вказати шляхи подальшого розвитку суспільства [3, с. 5].

Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює розуміння місцевого самоврядування як права і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Муніципальна влада є необхідним елементом державної реальності, проте її не можна розглядати як вторинну чи другорядну від державної. Вона наділена можливістю адекватно, вчасно розуміти проблеми конкретної громади, враховувати ментально-територіальні особливості громадян певної території.

У демократичній державі має діяти принцип муніципального дуалізму, який

визначає незалежність органів місцевого самоврядування від державних. Проблематичним у взаємодії муніципальної і державної влади є розподіл повноважень. Публічна влада має соціополітичний характер, оскільки пов'язана з необхідністю узгодження інтересів різних груп асиметричного суспільства. Це виявляється, наприклад, у верховенстві певного класу (за гаслом «Пролетарі всіх країн об'єднуйтеся!»), або в політичному домінуванні «середнього класу», що складається завдяки його кількісній більшості та провідній ролі у високорозвинених демократичних країнах. Публічною, зрештою, є й влада територіального колективу, громади (у межах тих чи інших адміністративно-територіальних утворень). Вона втілюється у створюваних населенням органах публічної влади (ради, мерії, префектури, муніципалітети тощо), які мають обмежені (чи делеговані) владні повноваження та можуть ухвалювати зобов'язувальні рішення для осіб, що мешкають на конкретній території, організацій, підприємств, фірм, установ тощо. Цій владі властиві деякі елементи публічного примусу (наприклад, введення місцевих податків, формування місцевих бюджетів тощо). Та за природою вона представляє собою своєрідну парapolітичну владу [45, с. 7].

Державна влада в демократичних умовах виражає волю народу, муніципальна ж – волю частини цього народу, тобто територіальної громади. Схематично колізій не мало б виникати. Проте, як свідчить практика державного будівництва, простежується перетягування повноважень державною владою, намагання узурпувати її повністю. А це недопустимо з погляду впровадження демократичних цінностей у суспільстві. Навіть держави з тривалою демократичною історією мають проблеми з розмежуванням повноважень державної влади та органів місцевого самоврядування. Розвиток і вдосконалення організації та здійснення державної влади є процесом надзвичайно складним і розрахований на тривалий період [35].

На відміну від інститутів громадянського суспільства та форм місцевого самоврядування, держава є політичною організацією всього народу. Вона «виростає» зі сфери політичної влади, розосереджених у всьому суспільстві. Як вказує Ю. Фрицький, «будь-які спроби держави, її органів чи посадових осіб вирішити такі питання без врахування у передбаченій законом формі вираженої

волі народу або всупереч їй визнаються Конституцією як абсолютно недопустима узурпація державної влади, тобто протизаконне привласнення невід'ємного права народу вирішувати самому власну долю і шляхи розвитку своєї держави» [262, с. 47].

Держава оформляє, «опредметнює» концентроване вираження тієї політичної влади, яка локалізована в різних спільнотах людей і характерна для кожного члена суспільства. Цей вектор розвитку влади призводить до держави, її влади як організованої форми вираження політичної влади всього суспільства. У цій ролі влада держави справедливо іменується публічною політичною владою. Публічною в тому сенсі, що покликана відображати інтереси всього суспільства в демократичній державі. Науковці-глобалісти високо оцінюють роль інституту участі, тісно пов'язуючи її з публічністю та демократичністю. Як добре показує Ю. Хабермас, публічність як історична суспільна практика і нормативний ідеал формувалася як соціально-емансипаторський проект модерну, стійко асоціюється з політичним поняттям демократії як «демократії домовленостей». У контексті своєї комунікативної моделі Хабермас також відзначає, що політична відкритість як «вищий прояв тих умов комунікативності, при яких може реалізовуватися дискурсивне формування думки і волі громадян держави, може розглядатися як основне поняття нормативно сформованої теорії демократії» [39, с. 32].

Влада ж виявляється, з одного боку, фактором пов'язаності держави та її органів, а з іншого – фактором пов'язаності органів держави і суспільства. У першому випадку влада безпосередньо проявляється в розподілі повноважень і ресурсів, які держава передає в руки кожного свого органу і кожної посадової особи. У другому ж – влада постає як безпосередня наявність цих повноважень і ресурсів у конкретного органу або посадової особи. Зовні така влада виявляється в діяльності органів і посадових осіб, спрямованої на управління суспільством. Зазначений характер й особливості зв'язків між принципами організації та функціонування держави, державної влади та системи її органів забезпечують оптимальну і збалансовану взаємодію цих явищ між собою.

Водночас у сучасному світі незалежної від держави та державної влади

людини немає і бути не може. Її не можна вичленувати з державно-організованого суспільства і владно-державних відносин та ізолювати від них. Кожний громадянин в асоціації-державі виступає повноправним носієм суверенітету народу, повноправним суб'єктом державної влади, що відображено в його правовому статусі, який становить систему прав, свобод та обов'язків, що знайшли чітке правове закріплення в нормах права, які визначають політико-правовий стан особистості [108, с. 129].

Природні права і свободи людини, отримуючи статус позитивного права, «проникають» у сферу діяльності держави, а держава, захищаючи своєю діяльністю права і свободи людини, «проникає» у сферу влади індивіда. Так починає працювати механізм цілісного функціонування влади держави і влади людини. На цій же основі має відбуватися зближення інтересів держави і людини, формуватися і розвиватися право і влада нового типу. Державна влада в такому тлумаченні діє лише з боку держави. Тому вагомим є аспект взаємодії держави і громадянського суспільства, оскільки в демократичній державі влада не може здійснюватися тільки з боку держави, а повинна активно взаємодіяти з громадянським суспільством.

Державна влада діє від імені всього суспільства, є легальним (законним) регулятором суспільних відносин. Від узурпації влади може застерегти механізм стримування та противаг, за яким державна влада контролює себе, так би мовити, зсередини. Муніципальна влада загалом виконує важливі функції щодо управління на місцях. Окрім того, є виразником зовнішнього впливу, засобом стримування ззовні, оскільки є можливим способом вираження інтересів громадянського суспільства, повноправним, самодостатнім елементом політичної системи.

Виділяють повноваження муніципальної влади у сфері економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку суспільних відносин, що передбачає формування (податків, зборів, доходів від підприємств комунальної власності тощо), розподіл (податкових надходжень та інших доходів на рівні центрального та місцевих бюджетів) і реформування системи місцевих податків і зборів, використання коштів публічних фондів, а також у сфері обігу

інформації, створення, формування, зберігання, поширення, використання, охорони і захисту інформаційних ресурсів, створення та використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки [254, с. 15].

Практичні проблеми місцевої публічної влади вивчає чимало наук, зокрема адміністративне право та державне будівництво. Втім, в Україні, попри значну кількість наукових доробок та задекларованих реформ, адміністративну реформу не можна вважати вдалою. Найбільш гостро постала проблема децентралізації влади, передача повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Закріплена в чинній Конституції України модель місцевої публічної влади не є вдалою, тим паче вона юридично застаріла. Становлення й подальший розвиток місцевої влади в Україні зумовлені формуванням правової держави та громадянського суспільства, інтеграцією України в європейське співтовариство. Крім того, місцеве самоврядування як різновид публічної влади є необхідним елементом демократичної держави [254, с. 11]. Значним недоліком є не тільки недосконалість законодавчого регулювання, але й відсутність реального діалогу в межах публічної влади, що спричиняє напругу в суспільстві. Щоб досягнути картини загалом, потрібно, як зазначає С. Бостан, виходити за межі емпірики та «спеціальної» теорії, наприклад, таких наук, як адміністративне право та державне управління, і підняти на рівень загальнотеоретичного осмислення проблеми політико-територіальної організації публічної влади, зокрема, засобами теорії держави і права [21, с. 11].

На переконання Р. Колишка, «під час надмірної централізації публічних владних відносин знижується ефективність низового рівня управління, погіршується зв'язок між жителями конкретної місцевості і місцевими керуючими органами, спостерігається відірваність процедури ухвалення рішень від нагальних місцевих проблем, підвищується рівень її зайвої централізації» [107].

Науковець відзначає, що в разі надмірної децентралізації публічної влади може виникнути загроза її територіальній та політичній цілісності. Оскільки децентралізація публічної влади характеризується наявністю відповідної кількості управлінських та організаційних зв'язків центрального і місцевого рівнів у

державі, можлива ситуація, що в разі послаблення контролю з боку центрального рівня публічної влади такі можуть дещо послабитись і зв'язки [107, с. 29]. Тому дотримання принципу субординації та координації надає можливість визначити необхідну для держави і конкретного суспільства форму поєднання діяльності державної влади та місцевого самоврядування. «Громадянське суспільство синергізує з місцевим самоврядуванням, муніципальною владою, більш того, між ними виявляється взаємозв'язок і взаємозалежність: муніципальна влада, місцеве самоврядування виступає як найважливіший інститут громадянського суспільства, що інституціоналізує конституційний лад держави. Без муніципальної влади немає громадянського суспільства» [7, с. 139].

Публічна влада – ефективний механізм впливу на суспільство. Владні відносини забезпечують легальний порядок, ухвалення рішень про функціонування суспільства. Значення громадянського суспільства полягає не в здійсненні владних повноважень, а в делегуванні функції управління суспільством публічній владі.

До структури повноважень публічної влади, у широкому розумінні, входять: формування політичного курсу, видання публічного веління, забезпечення функціонування цього веління та матеріально-технічне забезпечення веління. Однак публічна влада має на це повноваження, потенціал і кредит довіри у вигляді її легітимації. Взаємодія публічної влади, суспільства та окремого громадянина забезпечується через інститути участі. Безпосередньо громадянське суспільство не здійснює владних повноважень, для цього створений інститут державної влади та муніципальної влади відповідно.

Як зазначає Ф. Фукуяма, сфера реалізації влади й ухвалення рішень стає дедалі більш складною та неоднозначною (у розумінні – «непрозорою») [301], тому вагомість участі громадян є особливо важливою в умовах глобалізаційних процесів. Інститут участі забезпечує право громадянського суспільства здійснювати народовладдя, контролювати демократичність усіх державницьких процесів.

У співвідношенні держави й суспільства може бути дві тенденції –

консолідація держави із суспільством чи відчуження від нього. Легітимність державної влади, її сила й авторитет залежать від ступеня єднання держави із суспільством, від повноти вираження і захисту громадських інтересів у поєднанні з корпоративними, груповими інтересами та інтересами індивідів. Але держава має відносну самостійність стосовно громадянського суспільства і народу. Тому державна влада не завжди і не в усьому може збігатися з владою народу (це проблема відчуження влади від народу, а також захоплення, узурпації державної влади) [34, с. 18]. Побудова публічної влади залежить від форми держави, в якій вона функціонує. Наукових доробок щодо особливостей прояву державної влади в демократичному, тоталітарному та авторитарному устрої нині не бракує. Це, зокрема, такі: Б. Кухта «Політична влада та її рішення» (2006), В. Ковальчук «Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці» (2011) [101], Н. Юськів «Державна влада: філософсько-правове дослідження» (2013), І. Жаровська «Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження» (2013), двотомник за авторства російських колег В. Любашиц, А. Мордовцев, О. Мамичев «Державна влада: парадигма, методологія і типологія» (2013). Тому не будемо сконцентровуватися на всіх видах прояву публічної влади, а візьмемо за основу демократичну форму державного устрою, як правову основу, до якої прагне все цивілізоване суспільство.

Людиноцентризм на сьогодні має стати основою всіх взаємовідносин у державі. Модернізаційні та глобалізаційні прояви правової системи детермінують потребу поставити в основу всіх соціальних взаємовідносин права і свободи особистості. І, на наше переконання, на основі цього принципу мають бути врегульовані не тільки приватноправові, але й публічні відносини. Модернізація вказує на можливості якісно нового політичного і правового життя. Людина як біологічна істота зараз під впливом економічного та технічного прогресу досягла такого психологічного рівня, що наділена потенціалом на розуміння та критичне оцінювання суспільно-політичних процесів.

Політична активність властива не тільки лідерам чи соціальній еліті, але й представникам громадськості, які відчувають відповідальність за долю своєї

країни і того суспільства, в якому вони живуть. Тому особливо актуалізується на сьогодні не тільки питання функціонування публічної влади (ця проблема була, є і буде допоки існуватиме держава). Актуальною є взаємодія суспільства і публічної влади, коли особистість зможе здійснювати публічну владу у правових межах, за правовими механізмами і засобами. Те, як розуміти участь громадян у здійсненні публічної влади і які є її форми, розглянемо далі.

1.3 Поняття участі громадськості у здійсненні публічної влади

Державотворчі процеси сучасної України відбуваються під впливом чинників неоднозначних взаємовідносин держави і суспільства. Переходячи, наприкінці ХХ ст., до демократичних ідеалів, суспільство втратило правовий і політичний орієнтир, відбувався важкий перехід від дезорієнтації соціуму в усіх сферах до певного стабільного аксіологічного розуміння майбутнього державного устрою та правової системи, правових принципів та політичних цінностей. Втім, суспільство за цей період так і не отримало довіри до державних інститутів та не пододало правового нігілізму. Загострилася ситуація у сфері державотворення та правової культури суспільства у зв'язку з активними політичними подіями в сучасній Україні.

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, який вибрав український народ, на утвердження правової, демократичної, соціальної та цивілізованої держави.

На жаль, багато старих цінностей ще вагомо впливають 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 і правову першооснову, проте і цього недостатньо для подолання ідеологічного спадку. Для цього, на нашу думку, окрім зміни поколінь потрібна

ще цілеспрямована правова політика держави на рівні стратегії розвитку права і держави, яка була б акумулюючим та основоположним плацдармом для розвитку всього соціально-правового і політичного простору. Така стратегія має ґрунтуватися на визначенні вагомості ролі та прерогативного значення народної волі у розвитку держави, домінування прав і свобод людини над усіма іншими явищами.

Отже, проблема інституту участі громадськості у здійсненні публічної влади обумовлена: концептуальною та методологічною значущістю цього інституту в умовах правової та політико-соціальних реформ і пошуку оптимальної моделі організації державних органів; недостатністю наукового аналізу цього інституту в загальнотеоретичній юриспруденції, необхідністю обґрунтованості наукових позицій щодо проблем взаємодії державної влади, громадянського суспільства.

Україна стала на шлях демократичних перетворень. Закріплена Конституцією форма правління багато в чому визначає характер взаємовідносин між органами державної влади. Особливо в сучасних умовах потребує методологічного та практично-реалізаційного оновлення розуміння сутності та правової природи демократії. Незворотність демократичних перетворень в Україні, необхідність максимального наближення діяльності основних політичних інститутів держави до європейських стандартів потребують подальшого серйозного теоретичного дослідження й осмислення.

Вагомим у цьому контексті є процес реформування апарату держави, державно-владних повноважень органів публічної влади. Перебудова має бути спрямована на зміцнення правопорядку, поглиблення демократичних засад державного управління, зміцнення принципів громадянського суспільства, національної безпеки та підвищення міжнародного авторитету держави. Однак демократія – це двосторонній процес, і з боку держави, і з боку громадянського суспільства. Аналіз проблем участі громадян у здійсненні публічної влади особливо актуальний для трансформаційного періоду розбудови правової держави.

Влада має спиратися на підтримку народу і формуватися народом, тобто народу має бути властиво волевиявлення, особливо у важкі, переломні роки, у приблизно таких умовах, як, вказує О. Бандурка, зараз перебуває Україна [8, с. 36]. Відзначимо, що на вагомості народної участі в історії політичної та правової думки України вказувалося неодноразово. Зокрема, М. Драгоманов акцентує, що «ні один народ, ні одна держава, ні один гурт людей (партія) не здолає того, ні щоб це попустити таких порядків, ні щоб зробити їх проти волі людської: до них добиватимуться й будуть добиватись люди й навмисне, й ненавмисне, й через науку, й через державні переміни, й через повстання, й через усякі спілки між людьми» [77, с. 296–297]. Вказуючи на багатоманітність форм участі, науковець переконував у державній вагомості участі громади.

Цивілізовані народи та міжнародне право визначають принцип верховенства права як один із сегментів 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 дана парламентом, також є частиною національного законодавства України. В суспільстві діє три гілки влади, а відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто це є дві форми реалізації влади народу. Проте це лишень аспект діяльності. Громадськість не може впливати на політичну владу лише у виборчий та передвиборчий період. Цей процес повинен бути безперервний. На нашу думку, задекларованість вказаних тверджень є вагомим аспектом розкриття правової сутності нашої держави. Водночас потрібно констатувати несхвальну реальність. Ні в практичній, ні в теоретико-правовій сфері немає чіткого розуміння механізмів реалізації цієї участі та їх ролі і значення для державної влади.

У широкому розумінні участь громадян охарактеризував Р. Даль. «Я сформулював би так: загальна участь. До корпусу громадян країни, яка управляється відповідно до демократичних норм, повинні входити всі особи, на

яких поширюється юрисдикція цієї країни, за винятком тих, хто перебуває в ній тимчасово, і тих, чия недієздатність доведена» [64, 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 [307, р. 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 із прийняття рішень, «наділені рівними можливостями щодо визначення кінцевого варіанта рішення» [315]. Особи, що наділені державно-владними повноваженнями, мають змогу, без такого контролю, девальвувати прояви народної волі, здійснювати злочинну діяльність, серед яких особливо небезпечна для суспільства перехідного типу корупційна діяльність. Вказана проблема особливо актуальна для України, оскільки за рівнем корумпованості наша держава у 2016 р. посідала 131-ге місце із 176 країн світу (Corruption Perceptions Index) [299]. Це 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. Більшість людей має бути не інертною, пасивною сукупністю, а повинна мати достатній рівень правової культури та правосвідомості. У цьому разі можна говорити, що участь – це обопільний процес, що актуалізується і для держави, публічної влади, і для громадянського суспільства.

Існує два підходи до участі громадян у здійсненні публічної влади. Перший характеризується тим, що все населення не може завжди бути політично активним. За твердженням низки політологів, політично активними зазвичай є 4-5% від усього населення. Тут участь сприймають як епізодичне вираження особистого політичного інтересу громадян, який конкретизується тільки в конвенційних формах, зокрема участі в голосуванні, виборчих кампаніях, функціонуванні місцевих органів влади та управління, зверненнях до

представників влади, державних органів.

Інший підхід, на нашу думку, справедливо стверджує, що участь має охоплювати і не конвенційні засоби впливу на владу. Йдеться про демонстрації, виступи, флешмоби, автомобільні акції тощо. Оскільки вони також у своїй суті мають бажання людей повпливати на владу в аспекті виконання їхніх бажань, прагнень, уподобань тощо.

Участь громадян у здійсненні публічної влади, на наш погляд, потрібно розглядати у двох вимірах: 1) як політичне право особи та 2) як соціальний інститут функціонування демократичної публічної влади. Розгляньмо їх докладніше.

1. Участь у здійсненні публічної влади як політичне право особи

Ще з 1948 р., а саме від прийняття першого ґрунтового міжнародного документа – Загальної декларації прав людини, яка заклала основи сучасної світобудови і визначила людину як цінність у праві та політичному житті, права людини значно розширилися в матеріальному та сутнісному вимірі, і досі є основними природними можливостями індивідуума для особистого життя, реалізації та розвитку себе в соціумі. Відтак можна говорити про розмежування прав людини і громадянина. Громадянин – це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплений статус, користується захистом держави і в межах її території, і поза нею. Громадянин має певні особливості, що надають йому можливість бути суб'єктом не лише економічних та соціальних, а й політичних відносин [85]. Саме громадяни повинні стати активними учасниками публічно-владних відносин, оскільки онтологічно вони мають у цьому суспільну, культурну та життєву потребу. Більше того, сучасні українські науковці звертають увагу на певні юридичні неточності з цього приводу. Зокрема, Ю. Фрицький вказує, що положення ст. 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 реалізації державної влади. Це право, згідно з Конституцією України, може бути реалізоване завдяки таким основним формам безпосередньої демократії, як

вибори і референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69–74). Права і свободи, безпосередньо формуючи владу, визначають її межі і цим обмежують владу соціальних спільнот, держави, а отже, опосередковано формують її. У цьому сенсі права і свободи людини панують над владою держави та інших соціальних спільнот.

Основою правового положення особи і в державному, і в міжнародному праві є громадянство. Так, представник теорії партисипативної демократії Б. Барбер вагому роль у суспільних відносинах віддавав громадянству, яке розглядав 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 в усвідомленому способі буття, що припускає усвідомлення існування інших осіб і здійснення спільної діяльності разом з ними [10, с. 259].

Бути громадянином держави означає також відчувати зв'язок з ментальністю цієї країни і бути гордим за батьківщину. Щодо України, то показник гордості громадянства за свою державу весь час зростає. Показовим є те, що 2004 р. 38% осіб пишалися тим, що є громадянами України. Уже 2005-го цей відсоток зріс до 53%. У 2013 р. кількість таких серед респондентів становила 48%, а 2014-го – 61%, у 2015-му – 67% [18].

Громадян з державою поєднує стійкий правовий зв'язок, що виявляється в суворо визначених у законодавстві кожної держави взаємних правах та обов'язках. Громадяни мають певні права й обов'язки відносно своєї держави, а держава забезпечує захист їх прав та інтересів і на своїй території, і за її межами. Громадяни наділені ширшими правами впливу на владу, участі у публічному житті, ніж інші групи.

У мовних словниках участь потрактовано як виконання разом з ким-небудь якоїсь роботи, здійснення якоїсь справи; як спільну дію, діяльність кого- або чого-небудь [235, с. 532]. Отож, етимологія поняття розкриває можливість розуміння права громадян як спільної діяльності публічного врядування, суб'єктом, що

може спільно вирішувати публічні справи.

Політичні права класифікують на дві групи. Перша група – це широке коло прав, які уможливають участь у формуванні і здійсненні влади. До таких прав належать виборчі права, так зване право на референдум тощо. На думку вітчизняного дослідника А. Зайця, відповідні права характеризуються як «права, пов'язані з формуванням держави» [84, с. 115]. Ми пропонуємо називати їх 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 тощо. Як вказує Т. Шаповал, очевидно, що носіями прав, віднесених до другої групи, можуть бути не тільки громадяни [280, с. 11].

Однак стверджувати, що право участі у здійсненні публічної влади властиве тільки громадянам – не зовсім правильно. Під публічною владою, як вже зазначалося, розуміємо державну і муніципальну владу. Щодо останньої, то в багатьох європейських конституціях забезпечено можливість апатридам брати участь у виборах місцевої влади і встановлено аналогічне право для громадян інших держав, які проживають в межах муніципалітету впродовж певного часу. Так, можливість участі у виборах осіб, котрі не є громадянами країни, передбачено в таких країнах, як Люксембург (щодо місцевих виборів, якщо це передбачено виборчим законом), Нідерланди (щодо місцевих виборів, якщо це передбачено законом), Німеччина (щодо місцевих виборів – для громадян держав-членів ЄС), Португалія (за принципом взаємності – щодо місцевих виборів, за принципом взаємності для громадян держав-членів ЄС – щодо виборів до Європейського парламенту), Угорщина (право голосувати на місцевих виборах за умови перебування на території Угорщини в день виборів; однак мером може бути обраний лише громадянин Угорщини), Фінляндія (право голосу на місцевих виборах за умови постійного проживання у Фінляндії) [31, с. 10]. Прийняття Комітетом Міністрів ЄС Рекомендації Rec.(2001)19 щодо участі іноземців у громадському житті на місцевому рівні [298] стало основним чинником, який обумовив надання права участі у місцевих виборах всім іноземним громадянам,

незалежно від того, громадянами якої країни світу вони є. Така практика активно почала поширюватися з 2000–2001 рр., а до того держави користувалися принципом взаємності.

Суб'єктом права участь у здійсненні публічної влади виступає не народ в широкому розумінні, а кожен представник громадськості. Для реалізації цього права немає необхідності обов'язково об'єднуватися в політичні асоціації (хоча й така форма є прийнятною), оскільки в демократичній державі не тільки громада, народ, маса може здійснювати управління, але й окремий індивід. Прикметно в цьому контексті, що, наприклад, міжнародні документи не містять вказівки на кількість зацікавлених осіб, сприймаючи при цьому одну особу як повноцінного представника народу. Наприклад, термін «громадськість» у міжнародному праві означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою [110].

Отже, право на участь у здійсненні публічної влади – це політична можливість громадськості впливати на органи державної влади та місцеве самоврядування задля реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави та територіальних громад.

Людиноцентричність у праві, політиці та державній організації є основною засадою розвитку суспільства, тому подолання пережитків у вигляді суто колективістського підходу до участі громадськості виступає вагомим практичним інструментарієм. Оскільки існує багато сфер суспільного життя, де індивідуальна воля одного суб'єкта може бути знівельована, то на загальнодержавному рівні масовість виконує досить вагомую роль. У межах держави перехідного типу, до якого відноситься Україна, індивід все ж таки залишається «людиною-гвинтиком», а на локальному рівні в межах певного органу державної влади індивідуальне звернення має вагоміше значення. Оптимальним на нинішньому рівні розвитку правової культури громадян та державницької системи є принцип поєднання колективної та індивідуальної діяльності при реалізації публічної влади та розумне поєднання індивідуальних і колективних видів участі громадян у здійсненні публічної влади.

Звернімо увагу на ще одну особливість участі громадян у публічній владі. Громадяни класично вибирають той вид участі, до якого їх спонукає влада. Зокрема, громадяни беруть участь у виборах та референдумах, але набагато менше – у громадських радах, мало хто звертається з пропозиціями удосконалення діяльності органів влади тощо. І це не слід пов'язувати тільки з активністю громадськості. Політична влада створює передумови для закритості і неконтрольованості. У цьому онтологічна сутність влади як загального примусового веління. Сучасний політолог Н. Ротар у докторській дисертації звертає увагу на цю специфіку української політики: «Характер взаємодії між владою та громадянами актуалізує проблему політико-правового й інституційного забезпечення політичної участі громадян у міжвиборчий період. Адже сьогодні і владний, і опозиційний сегменти еліти фактично не визнають політичної суб'єктності громадян у позаелекторальній ситуації, що не сприяє засвоєнню останніми всього комплексу автономної за суттю та конвенційної за формою політичної участі. Факт перетворення громадян на ресурс влади – на жаль, іноді за характером навіть не політичний, а фізичний – спонукає нас шукати оптимальну модель політичної участі громадян у міжвиборчому політичному дискурсі» [221, с. 5].

Для забезпечення права громадян на участь необхідні правові гарантії, серед яких першочерговим є закріплення цих прав у системі законодавства. В Україні досліджуваний інститут має досить широке правове регулювання. Насамперед у низці міжнародних документів вказано на право особи брати участь у публічній владі. Стаття 21 Загальної декларації прав людини визначає, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» [83]. Дещо інше лексичне подання, щоправда, із вказівкою на первинне значення досліджуваного права, містить ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а саме як право і можливість «брати участь у веденні державних справ і безпосередньо, і за посередництвом вільно обраних представників» [152]. Потрібно згадати й регіональні міжнародні документи, серед яких Європейська конвенція про захист

прав людини та основних свобод 1950 р., яка прямо й не визначає цього права, натомість визначає низку дотичних політичних прав, через поєднання яких можна зрозуміти необхідність створення можливості для громадян доступу до державної влади. Вагомим є Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. [76], який визначає не тільки право на участь, але й безпосередньо виокремлює практично всі форми такої участі і визначає вагомість їх для демократичності держави. Існують також міжнародні акти галузевого спрямування, найвідоміший серед них Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [110].

Національне законодавство на конституційному рівні визначає право участі громадськості у здійсненні публічної влади в основному через «право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (ст. 38 Конституції України).

Зі свого боку, дослідниця О. Скібіна [229] пропонує таке визначення участі громадян в управлінні державними справами – це свідомо, вільна, активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, не заборонена законом діяльність громадян у сфері здійснення державної влади, яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів усіх гілок влади. Отож, на думку дослідниці, потрібен чіткий зв'язок саме з державною владою. На наше переконання, прив'язка до державної влади звужує можливості громадськості, позбавляючи їх брати участь у здійсненні муніципальної влади. Тому доречніше пов'язати участь зі ширшим поняттям – публічна влада.

Як ми вже зазначали, правом участі в управлінні державними справами в демократичній державі повинні наділятися не тільки громадяни, але й інші категорії осіб, тому термінологічно доречніше, вважаємо, вживати термін «громадськість».

Щодо самого терміна «управління», то він передбачає формування і контроль. При цьому втрачається такий компонент, як участь на стадії ухвалення

публічно-правового рішення та впровадження його в життя. Діалог між державною і громадянським суспільством має бути досягнений на паритетних умовах, тому важливою є й діяльність громадськості, що сприяє органам публічної влади в ухваленні рішення, допомога та консультування публічної влади, ініціативність, що походить від людей.

У конституційному праві існує також думка, що поняття «управління державними справами» не зовсім відповідає правовій природі ролі громадян у вирішенні державних справ, звужує їх правові можливості у здійсненні влади народу України, у зв'язку з чим пропонується сформулювати ст. 38 Основного закону так: «Кожен громадянин України безпосередньо і через обраних представників має право брати участь у здійсненні безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, рівного доступу до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства і держави» [52, с. 10].

В аспекті цитованого визначення розуміємо, що останньою тезою в дефініції автор хотів акцентувати увагу на тому, що участь громадян є конституційним правом особи. Однак мовний зворот побудовано так, що зрозуміло, що участь громадян відбувається не в будь-яких формах, які не заборонені законодавством, а тільки в тих, що чітко передбачені в Конституції. Одним з основоположних принципів правової держави є принцип «людині дозволено все, що прямо не заборонено законом», тож участь не може бути чітко формалізованою, навіть у зв'язку з модернізацією правових зв'язків. Так, порівняно новітніми формами участі є запровадження «доброго врядування», онлайн-консультації з громадськістю, доступ до публічної інформації через глобальну мережу Інтернет тощо. Для функціонування таких форм, при появі інших форм участі громадськості, потрібно буде вносити поправки до Конституції, інакше вони, за логікою цитованого автора, не матимуть правового значення.

Вважаємо, що при нормотворенні законодавець не може піти шляхом

перерахування форм діяльності у здійсненні публічної влади, оскільки їх є достатньо багато, тому акцентування на декількох формах буде недоречним.

Пропонуємо зміни до Конституції України і положення ч. 1 ст. 38 викласти в такій редакції:

«Стаття 38. Кожна особа має право брати участь в здійсненні публічної влади, яке реалізується в будь-яких формах, що не заборонені законом.

Держава забезпечує право громадськості формувати органи публічної влади, сприяти удосконаленню їх функціонування та контролювати їх діяльність. Держава сприяє діалогу органів публічної влади та громадянського суспільства».

Звернімося до законодавчого регулювання участі громадськості. В Україні прийнято низку законодавчих актів, серед яких «Про громадські об'єднання» [202], «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про вибори Президента України» [200], «Про вибори народних депутатів України» [199], «Про місцеві вибори», «Про Державний реєстр виборців», «Про всеукраїнський референдум» [201], «Про звернення громадян» [206], «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про місцеве самоврядування в Україні» [213], «Про телебачення та радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», «Про очищення влади» [208], «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо. Дуже широким є коло підзаконних нормативних актів. На нашу думку, варто виділити Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки», де констатовано, що однією з найвагоміших проблем є недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення, а також Указ «Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства», який затверджує Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства. Вищий орган виконавчої

влади також є активним у цій сфері, зокрема слід відмітити Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 жовтня 2010 р. № 996 [204] та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [205]. Вагомою є законопроектна діяльність, зокрема Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) [210].

Велика кількість нормативних актів не вказує на ефективність правового регулювання, зокрема є багато проблем у чинних нормативних актах. Усі політичні права тісно пов'язані і для практичного втілення права часто проблемними є аспекти звернення громадян до органів державної і самоврядної влади, рівність у доступі до публічної інформації, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги і демонстрації та інші права.

Вагомою проблемою є й відсутність основоположних законів, які регулювали б процедуру проведення місцевих референдумів, що є однією з основних форм безпосередньої демократії, прямого волевиявлення й участі громадян у вирішенні суспільних справ. Центральна виборча комісія України вказує, що «законодавча невизначеність кола суб'єктів процесу місцевого референдуму та їх прав, нерегульованість порядку утворення округів, дільниць та комісій з місцевого референдуму, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, гарантій діяльності офіційних спостерігачів, порядку проведення голосування та встановлення результатів місцевого референдуму нівелюють місцевий референдум як одну з форм безпосередньої демократії» [207]. Більш предметніше проблеми форм реалізації участі висвітлено в третьому розділі цієї роботи.

Зараз же актуальна думка, що для гарантування можливості користуватися всіма правами та свободами людини і громадянина держава повинна забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод, створити відповідний механізм їх гарантування [121, с. 3]. Отож, право громадян може реалізуватися належно за

допомогою держави, яка надає гарантії цього права, встановлює інституційні механізми його реалізації для громадян.

2. Участь громадян у здійсненні публічної влади як соціальний інститут функціонування демократичної публічної влади

Соціальні інститути, у їх доктринальному розумінні, відображають «свідомо врегульовану й організовану форму діяльності маси людей, відтворення найбільш стійких зразків поведінки, традицій та звичок, що передаються з покоління в покоління» [189, с. 7]. Соціальна реальність вимагає демократизації не тільки системи права, але й правової реальності. В умовах державно-політичної, ментально-культурної та правової кризи участь як унікальне соціальне явище та правовий інститут демократичної держави вимагає додаткового наукового аналізу в межах теоретичної юриспруденції. Нівелювання думки громадянського суспільства призводить до правового нігілізму, правового конформізму, відсутності правоповажних властивостей у більшості осіб. На такому плацдармі говорити про ефективність будь-яких реформ неможливо.

Демократія як форма має також свої види, а кожен з них – позитиви та недоліки. Поряд із цим наукове коло спирається на думку, що найкращою для сучасності є модель партисипативної демократії, яка й передбачає активну участь громадян у владній діяльності. О. Скрипнюк виокремлює такі позитивні риси цієї теорії демократії. По-перше, ця теорія передбачає широку політичну участь громадян не лише під час виборів до вищих органів влади та органів місцевого самоврядування, а й під час ухвалення широкого спектру рішень, які стосуються соціальних, економічних та культурних проблем. По-друге, вона схильна розглядати окремих індивідів як раціональних учасників політичного процесу, тобто ухвалюючи те чи інше рішення, кожен громадянин чітко усвідомлює реальні причини, що спонукають його вирішити саме так, а не інакше, а також ті наслідки, які матиме прийняття та можлива реалізація цього рішення у разі, якщо таке рішення буде прийняте більшістю громадян. По-третє, головним позитивом реалізації моделі політичної участі вважається високий рівень легітимності тих рішень, що приймаються за умови її запровадження. [231, с. 145–146]. Тож

можемо зробити висновок, що саме модель партисипативної демократії оптимально забезпечує механізм участі громадян у здійсненні державної влади.

Інститут участі громадян виступає корисним для самої публічної влади. Для її функціонування необхідна довіра народу, яка забезпечується за допомогою тісної співпраці публічної влади і громадськості. Виникає запитання: яка роль громадянина в публічній владі? Відповідь очевидна – демократична держава вимагає демократичної, легальної, легітимної, відкритої, ефективної публічної влади. Здійснювати державні та самоврядні повноваження тільки публічними органами в такій державі неможливо. Тому необхідна співпраця з народом, який, до речі, виступає єдиним джерелом цієї влади. «Правовим містком» забезпечення взаємодії публічної влади і громадського суспільства є чи не єдиний інститут участі громадян у здійсненні публічної влади.

Механізм публічної влади простий: державні органи приймають владні рішення, а громадськість їх виконує. Така схема в екстраполяції на історичний розвиток окремої країни діє сторіччями. Сучасна держава вимагає зміни таких підходів шляхом залучення до цього процесу громадян. Тут вони самі обирають органи державної влади, їх контролюють, консультують їх у прийнятті необхідних рішень через участь у здійсненні публічної влади задля досягнення найбільш сприятливого для народу результату та побудови оптимальної моделі управління країною.

Участь громадян легалізує та легітимує публічну владу. Легальність відбувається шляхом формування представників органів державної та муніципальної влади. Легітимність відображає довіру до публічної влади. Відповідно до такого розуміння легітимності, – продовжує розгортати цю думку Б. Ковальчук, – народ є реальним носієм влади і 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 [101, с. 230–231].

Для України інститут участі особливо важливий, тому що забезпечує демократизацію правової та державної системи. Як зауважують фахівці інституту

соціології НАН України, у сучасний період розвитку демократизаційного проекту є об'єктивні обставини, які змушують вже нову пострадянську владу (зокрема, в Україні) задіяти формат «участі громадян у прийнятті рішень»: 1) виснаження ресурсів (економічних, політичних, психологічних) і можливостей (насамперед ідеологічно-пропагандистських) для владного маневрування в режимі традиційної закритої політики; 2) тенденції розвитку державної політики як «закритого акціонерного підприємства» для обраних і небагатьох стали загрозливими для безпеки існування більшості не інкорпорованих у владу громадян; 3) глобальні демографічні явища і політичний тиск країн західних демократій на пострадянську владу щодо розширення поля політичної участі та боротьби з корупцією, а також світова криза традиційних форм представницької демократії; 4) посилення демократичного пресингу на владу знизу, що часто доповнювався завдяки специфічним чинникам національної мобілізації [244, с. 22–23].

Участь громадян у механізмі публічної влади в широкому тлумаченні забезпечує функціонування самої держави, оскільки громадськість допомагає не тільки публічній владі, а всій державі. Якщо представити цю тезу в розгорнутому вигляді, то можна стверджувати, що в демократичному суспільстві громадськість «планує роботу органів державної влади; опікується системою налагодження тісної взаємодії з владою; проводить моніторинг громадської думки (відносин, поведінки та реагування громадськості); аналізує вплив процедур і дій влади на громадськість; модифікує політичну технологію, якщо вона суперечить інтересам громадськості; консультує та прогнозує створення нових прийомів, процедур взаємодії з владою; налагоджує і підтримує двосторонні відносини між владою і громадськістю; здійснює повне та своєчасне інформування громадськості про дії влади. За таких умов держава є абсолютно залежною від громадськості, оскільки її існування можливе лише за сприятливого ставлення до неї громадськості» [26].

Участь проявляється в багатьох сферах демократично-владної діяльності, зокрема на стадіях формування публічної влади (через вибори), планування векторів її діяльності (через референдуми), допомоги в ухваленні владних рішень (законодавчі ініціативи, громадські слухання, консультації), контролю

за діяльністю (громадські експертизи та моніторинги) тощо. Вказане зумовлює потребу в інституті участі не тільки для реалізації права громадянина, а для функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

В аспекті теоретичного аналізу участі варто проаналізувати не тільки поняття, але й форми участі, оскільки можна констатувати відсутність усталеного їх розуміння.

Ю. Тихомиров свого часу розрізняв три основні форми участі громадян у здійсненні влади: а) безпосередня, коли все населення або його частина бере участь у вирішенні питань державного життя; б) представницька, коли такі питання вирішують виборні представники; в) професійна, яка означає виділення для виконання поточних і спеціальних функцій управління особливого прошарку людей [251, с. 54]. Ця теорія не знайшла належної підтримки в юридичній літературі, оскільки професійна форма участі є фактично похідною від представницької, і більшість вчених не вважала доцільним її виокремлення.

Представники консервативного напрямку в політичній думці – С. Хантінгтон і Дж. Нельсон – поділили види політичних дій, що охоплюють політичну участь, на дві великі групи: автономні і мобілізовані. Автономна політична участь характеризується добровільним характером та цілераціональною мотивацією, що підкріплена розвинутими уявленнями про політику. Мобілізована ж політична участь досягається за допомогою засобів маніпуляції або має неполітичну мотивацію, наприклад, насилля, примус, залякування, економічні санкції. Мобілізована політична участь властива тоталітарним режимам, які прагнуть до символічного залучення мас у політичні процеси для імітації своєї політичної підтримки [306]. Тому дослідники слушно поєднують політичну участь і режим, що існує в державі.

Науковці Л. Пай та С. Верба визначили чотири основні форми участі: участь у виборах; участь у передвиборчій боротьбі; групова активність на рівні общин; окремі політичні контакти, між якими існує взаємозв'язок. Згодом було запропоновано нове бачення структури участі, яка конкретизується в таких

формах її реалізації, як участь громадян у виборах; розв'язання специфічної проблеми (наприклад, участь у громадській ініціативі); партійна діяльність (членство в партії); громадянська непокора; насилля проти осіб та речей [188, с. 44].

Водночас Л. 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» [136, с. 455]. З таким тлумаченням погоджуємося з такої причини. Суспільство розвивається, відповідно розвиваються всі політичні, правові, державотворчі явища. Чимало історичних подій останнього періоду підказують низку неокласичних проявів політичної волі, серед них згадаймо Революцію троянд, Помаранчеву революцію, Революцію гідності, Революцію парасольок, Автомайдан, жіночий рух FEMEN тощо. Тому навести чіткий перелік видів участі досить важко. Він завжди буде невичерпним.

Втім, з погляду методологічного підґрунтя теоретичної юриспруденції та чіткості викладу матеріалу, потрібно було б класифікувати форми участі громадян у здійсненні публічної влади. Визначити певний клас об'єктів – означає встановити ті істотні характеристики, які є загальними для всіх складових елементів однієї групи. Усі класифікації ґрунтуються на виявленні тієї або іншої впорядкованості. Класифікація є фундаментальним процесом. Будь-яка класифікація має велику евристичну силу, дозволяючи передбачити існування невідомих раніше об'єктів або розкрити нові зв'язки і залежності між уже відомими об'єктами. Відтак класифікуємо форми участі за такими критеріями:

1) за видами публічної влади, в яких громадяни здійснюють участь: у державній та муніципальній владі;

2) за учасниками: тільки громадяни певної держави (вибори, референдуми, участь в діяльності політичних партій); всі особи, незалежно від наявності громадянства (мітинги, рухи, демонстрації тощо);

- 3) за часом: одноразові, тривалі;
- 4) за періодом: виборча, міжвиборча;
- 5) за наслідками: успішні (досягається компроміс між громадянським суспільством та державною владою), неуспішні (компромісу не вдається досягнути);
- 6) за гуманітарною складовою: мирні, військові;
- 7) за ступенем масовості: масова, групова, колективна, індивідуальна;
- 8) за правовим змістом: законна, незаконна (захоплення державних будівель, псування державного майна, незаконне застосування зброї);
- 9) за сферою: політична, економічна, соціальна, культурна, освітня, екологічна тощо;
- 10) за масштабами: місцева, регіональна, загальнонаціональна;
- 11) за стадією здійснення публічної влади: на стадії формування публічної влади, стадії функціонування публічної влади, контрольній стадії;
- 12) за формою здійснення: вибори, референдум, індивідуальні та колективні звернення, участь у діяльності політичних партій, громадська ініціатива та консультування; експертиза та моніторинг тощо.

Враховуючи багатоманітність форм здійснення та вагомість кожної в конкретному випадку, у третьому розділі дослідимо ширше.

Висновки до розділу 1

Здійснивши теоретико-правове дослідження участі громадськості у здійсненні державної влади ми прийшли до таких висновків.

1. Доведено, що дослідження участі громадськості відбувалося, по-перше, в контексті ширших питань державотворення, де акцентується увага на необхідності діалогу громадянського суспільства та влади, по-друге, на рівні конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, по-третє, дослідження окремих форм участі, таких як вибори, референдуми, участь у діяльності політичних партій тощо. Тому доводиться констатувати відсутність комплексного аналізу

інституту участі громадян у здійсненні публічної влади, його форм та аспектів удосконалення. Відтак це дослідження матиме не тільки наукову цінність, але й вихід на практику державо- та правотворення.

Акцентовано на необхідності оновлення методологічних підходів, «переозброєнні» світоглядного спрямування дослідження державно-правових явищ. Аргументовано недоречність концентрування уваги суто на юридичних проявах участі громадськості, тому потрібно використовувати міждисциплінарний підхід.

2. Доведено, що влада є соціальним явищем, перманентним механізмом, що володіє організувальною, стимулювальною дією, створює легальне підґрунтя функціонування соціуму, оскільки без її функціонування неможливий поступальний розвиток людства. Девальвація влади призводить до викривлених парадигм у всій життєдіяльності людства, оскільки вона наділена соціальним потенціалом врегульовувати людські відносини через функціонування органів публічної влади та їх посадових осіб в ім'я соціальної справедливості, забезпечення законних інтересів усіх верств населення, захисту прав та свобод кожного індивіда.

3. Акцентується на хибності ототожнення понять публічна та державна влада, оскільки остання виступає її складовим елементом. Виокремлено такі форми публічної влади: державна та муніципальна влада. У демократичній державі повинен діяти принцип муніципального дуалізму, який визначає незалежність органів місцевого самоврядування від державних, відсутність узурпації всієї повноти державно-владних повноважень та чітке визначення сфер впливу кожного виду публічної влади.

Розглянуто принцип децентралізації публічної влади, вказується, що під час надмірної централізації владних повноважень знижується рівень ефективності та легітимності влади, однак при гіперболізованій децентралізації виникає загроза територіальній та політичній цілісності держави.

4. Участь громадськості – це обопільний процес, що вимагає належного функціонування і публічної влади, і громадянського суспільства. Владні органи повинні забезпечити належні правові й організаційні основи для реалізації права участі громадськості. З іншого боку, участь громадян у здійсненні публічної влади

потребує високого морального, культурного і правового рівня від громадськості, належного розвитку правосвідомості членів громадянського суспільства та відсутності інертності щодо публічно-владної сфери.

5. Досліджено участь громадян у здійсненні публічної влади у двох вимірах: як суб'єктивне право особи і як соціальний інститут. Вказано, що як суб'єктивне право участь характерна не тільки для громадян держави, проте саме останні наділені ширшими можливостями участі в публічному житті, ніж інші групи. Аргументовано, що саме громадяни повинні стати активними учасниками публічно-владних відносин, оскільки онтологічно вони мають у цьому суспільну, культурну та життєву потребу.

Встановлено, що право на участь у здійсненні публічної влади – це суб'єктивне право особи, що передбачає можливість впливу на органи державної влади та місцевого самоврядування з метою реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави й територіальних громад.

6. Досліджено, що існують широкі правові гарантії захисту права на участь у здійсненні публічної влади на міжнародному рівні. Проте практика реалізації цього права в нашій державі має низку нерозв'язаних проблем, серед яких формалізованість його через право участі громадян на управління державними справами. Доведено, що останнє є тільки частиною права участі громадськості на здійснення публічної влади. Запропоновано положення ч. 1 ст. 38 Конституції України викласти в такій редакції: «Кожна особа має право брати участь в здійсненні публічної влади, яке реалізується в будь-яких формах, що не заборонені законом.

Держава забезпечує право громадськості формувати органи публічної влади, сприяти удосконаленню їх функціонування та контролювати їх діяльність. Держава сприяє діалогу органів публічної влади та громадянського суспільства».

7. Участь громадян у здійсненні публічної влади виступає також соціальним інститутом функціонування демократичної публічної влади, при якому громадськість формує органи публічної влади, сприяє ухваленню суспільно-ефективного рішення, здійснює контрольні функції, чим забезпечує досягнення

найбільш позитивного для народу результату та побудови оптимальної моделі управління країною.

8. Класифіковано форми участі громадськості у здійсненні публічної влади за такими критеріями: за видами публічної влади, в яких громадяни беруть участь: в державній, муніципальній владі; за учасниками: тільки громадяни певної держави (загальнодержавні вибори, загальнодержавні референдуми, участь в діяльності політичних партій); всі особи, незалежно від наявності громадянства (мітинги, рухи, демонстрації тощо); за часом: одноразові, тривалі; за періодом: виборча, міжвиборча; за наслідками: успішна (досягається компроміс між громадянським суспільством та державною владою), неуспішна (компромісу не вдається досягнути); за гуманітарною складовою: мирна, військова; за ступенем масовості: масова, групова, колективна, індивідуальна; за правовим змістом: законна, незаконна (захоплення державних будівель, псування державного майна, незаконне застосування зброї); за сферою: політична, економічна, соціальна, культурна, освітня, екологічна тощо; за масштабами: місцева, регіональна, загальнонаціональна; за стадією здійснення публічної влади: на стадії формування публічної влади, стадії функціонування публічної влади, контрольній стадії; за формою здійснення: вибори, референдум, індивідуальні та колективні звернення, участь у діяльності політичних партій, громадська ініціатива та консультування; експертиза та моніторинг тощо.

РОЗДІЛ 2

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ПРИРОДА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1 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 і 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.

Форма державного правління передбачає побудову взаємин між вищими й іншими державними органами, між верховною державною владою і громадянами країни; визначення міри, якою форма правління й організація вищих органів державної влади сприяють забезпеченню прав і свобод громадянина. Демократія не може бути правлінням народу в буквальному розумінні. Народовладдя передбачає, насамперед, свободу вибору народом компетентних керівників, а також можливість народу впливати на них і в разі потреби замінювати їх більш гідними й компетентнішими. Проте головне при цьому – створити умови для управління всіма справами суспільства не тільки від імені народу і не тільки в його інтересах, а й здійснення цього управління самим народом [68, с. 102].

Демократизація держави не може відбутися без участі громадян у

здійсненні публічної влади, тому потрібно констатувати пряму залежність темпу демократичної трансформації від рівня залученості громадян до реальних процесів ухвалення державно-правових рішень. Владні рішення мають бути ефективними, оптимальними, відповідати національним інтересам, їх має підтримувати громадськість. Участь громадян у політичному процесі необхідна для того, щоб демократія була життєздатною.

Повноправна реальна участь громадян у здійсненні публічної влади можлива тільки в демократичних державах. Є. Кузьмін вказує на такі основоположні критерії демократії [135, с. 39–40]: відповідність політики держави корінним інтересам народу; широке залучення населення до управління справами суспільства й держави, соціально-політична активність мас; гласність у роботі державних та громадських органів, інформованість населення про рішення, що приймаються, та результати їх виконання, врахування громадської думки, систематична реалізація пропозицій громадян; реальні, ґрунтовані на надійних юридичних гарантіях та послідовному підвищенні матеріального й культурного рівня життя, враховуючи принцип соціальної справедливості, права і свободи громадян, які поєднуються з їхніми обов'язками та відповідальністю перед суспільством; високий ступінь здійснення принципу законності, міцність правової основи державного та громадського життя; рівність політичних прав, підкорення меншості більшості (за збереження певних гарантій прав меншості). Як бачимо, більшість із вказаних критеріїв демократії прямо чи дотично пов'язані з участю громадян. Це впливає зі самої онтологічної природи публічної влади. Демократія є владою народу, який являється єдиним джерелом влади, відтак він повинен мати можливість і прямо, і опосередковано вирішувати загальнодержавні справи.

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 дозволяє 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» [219]. Дотримання принципів верховенства права підносить на новий рівень вимоги щодо ставлення держави до прав людини: якщо на перших етапах розвитку уявлень про законність припускалося, що влада повинна підпорядковуватися законодавству так само, як і громадяни, то відповідно до сучасних уявлень, права людини і громадянина ставляться вище від інтересів держави [14, с. 21].

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 й Україна, формують правові інститути з «білого листка». Якщо для розвинених європейських держав демократичні механізми та інституції є нормою, сталими інтенціями, то для посткомуністичних держав цей процес є болісним та проблематичним. Як зазначають фахівці Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, в Україні триває період становлення інститутів незалежної державності,

і цей процес відбувається під впливом західних інституційних моделей: дизайн новопосталих інститутів зовні відповідає західним зразкам [245, с. 29].

Однак ми розуміємо, що насаджування певних, нехай і найбільш справедливих норм та принципів відбувається шляхом імплементування їх в національне підгрунтя. Демократичні реформи реалізуються з урахуванням національних традиційних правоутворювальних ментальних засад. За словами О. Дергачова, Україні у спадщину від радянських часів дісталася традиція «важкої держави», тобто іманентна гіперболізація ролі та функцій влади, її претензії на те, щоб все контролювати і номінально за все відповідати. Це, зокрема, є однією з базових причин поширення реальної безвідповідальності. Перегляд можливостей держави породжує її перевантаження зобов'язаннями, збільшує кількість тих сфер, у яких мали б діяти ринок, самоврядування, ініціатива громадян і де сама вона приречена на неуспіх. Крім того, така концепція державної влади породжує два масштабні негативні феномени. Перший – бюрократизація, тяжіння до ручного управління, нівелювання ролі законів, права; другий – закріплення державного патерналізму і заохочення масового утриманства [72, с. 22].

В Україні, як і в інших країнах романо-германської правової системи, Конституція є основним законом, де вміщуються основні сутнісні характеристики правотворення та державотворення. Фундаментальні засади демократичної моделі, що зазначені в Конституції, такі: Україна є суверенною, незалежною, унітарною, демократичною, соціальною, правовою, державою-республікою; цінність та пріоритетність прав людини; поділ функцій влади, правові механізми їх взаємодії так, щоб жодна з гілок не мала домінуючого впливу на владну діяльність; політична, економічна, ідеологічна різноманітність; референдумна та виборна діяльність народу; декларована незалежність судової влади; законність діяльності контрольно-наглядових органів тощо. Проте встановлення загальних інститутів демократії недостатньо. Необхідні чіткі, законодавчо визначені і практично підкріплені механізми демократизації влади та розвитку громадянського суспільства. Одним з основних таких механізмів є участь громадян у здійсненні публічної влади.

Центральною проблемою для українських політичних та правових інститутів є декларативність конституційно-визначених норм. Вказане стосується і проблем участі громадян у здійсненні публічної влади. Велика кількість демократичних процедур не діє (візьмемо бодай проблему відсутності законодавчого акта, який регулював би право громадян на проведення місцевих референдумів), або якщо діють, то мають номінальний, а не реальний характер (народні обговорення законопроектів, діяльність громадських рад при органах державної влади тощо). На думку професора Г. Світи, цінність демократії формулюється в усіх її елементах, принципах, формах та інститутах. Інструментальна цінність демократії визначається через її функціональне призначення – «служити інструментом у руках людини для вирішення суспільних і державних справ» [47, с. 91].

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 недоторканої. Розв'язання 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 – саме від вирішення цих питань залежатимуть усі подальші дії влади [129].

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 й гідності людини, її свідомої законослухняної поведінки має свідчити про стан розвитку свободи суспільства, що становить основу демократії, народовладдя, конституціоналізму.

Владне веління не сприйматиметься народом, якщо воно первинним началом має лише державний інтерес, не підкріплений громадським та індивідуальним. Державна влада, яка не враховує думки громадянського суспільства, перетворюється на недемократичну, навіть якщо діє лише в рамках закону. Позитивне право походить від державної влади, оскільки правотворчість є однією з її функцій. Знову ж таки, неврахування думки народу у правотворчій діяльності спричиняє низку негативних наслідків, серед яких відхилення між природним та позитивним правом, нехтування прав та свобод людини, правовий нігілізм, зниження рівня правової культури громадян тощо. Негативними наслідками відсутності взаємодії громадянського суспільства держави є етатизм державної влади.

Зазначене є однією з причин політичного відчуження особистості, що, власне, породжує суперечності між інтересами особистості та інтересами суспільства. Останні у вигляді державної влади набувають самостійної форми, відмінної і від інтересів особистості, і від інтересів громадянського суспільства. Залежно від того, як вирішувалося це питання в історії держав, простежувалося посилення або послаблення політичного відчуження особистості. Завданням будь-якого цивілізованого суспільства та демократичної держави є не стільки подолати таке відчуження, скільки послабити та не допустити крайніх його форм. Значною мірою це можливо і в умовах знаходження розумного балансу між інтересами особистості, суспільства та держави, і налагодження партнерських відносин між цими суб'єктами.

Полярність принципів народовладдя та правового гуманізму бере свій початок від розбіжностей індивідуальних та загальних інтересів. Перший походить від домінування народної волі, загальних інтересів суспільства і нарешті народного суверенітету, а другий передбачає захист особистісних суб'єктивних

прав та законних інтересів індивідуального суб'єкта. Кожний із цих векторів відображає реальний вектор соціальної активності, а їх єдність, консенсусність та оптимальність передбачають демократичність державної влади та її цілісність.

Обмеження права участі можливе тільки у виняткових випадках, коли індивідуальний інтерес намагається відстоювати свої незаконні прагнення, нівелюючи загальну публічну волю. Говорити про те, що принцип гуманізму уступає принципу народовладдя в державно-владній діяльності – неправильно. У цьому випадку принцип гуманізму просто не передбачається, оскільки відсутні природні права індивіда, тому що право завжди відстоює загальнолюдські принципи свободи, солідарності, рівності та справедливості.

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 і 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.

На сьогодні є наукова необхідність дослідити принципи прозорості державної влади як однієї з основних ознак демократичності держави. Інформування громадян про державні справи і про державно-правові рішення є тією діяльністю, яку здійснює будь-яка держава незалежно від панівного державного режиму. Проте саме демократичні держави можуть говорити не просто про інформованість громадян, оскільки навіть неправові закони доводяться до відома громадян, а про утвердження принципу прозорості державної влади й управління. Як стверджує Н. Гудима, «принцип прозорості

органів державного управління полягає у встановленні органами державного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістовної та процедурної сторони державно-управлінської діяльності» [59, с. 177]. Отже, право громадян на участь в управлінні державними справами є елементом досліджуваного принципу нарівні з поінформованістю громадськості.

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» [80, с. 11]. 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.

Проблема прозорості та участі громадськості не завершується доступністю лексичного написання державно-владного веління, потрібно розв'язати набагато вагомішу проблему – державний бюрократизм у негативному значенні цього терміна. Потрібно забезпечити інформацією громадськість не тільки про рішення, але й про інституційні елементи його ухвалення, оскільки особистість з усім комплексом прав, свобод, законних інтересів, долаючи бюрократичний апарат, може нівелюватися органами державної влади. Допустити це в умовах демократії не можна. Для подолання бюрократії необхідна допомога громадянського суспільства, більше того – чітка вимога громадянського суспільства щодо викоренення таких негативних політико-правових явищ, і для цього громадськість має мати можливість брати участь в управлінні державою та впливати на органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Відсутність же належної відкритості в діяльності держапарату є не лише передумовою для втрати суспільного сенсу його функціонування, а й сприятливою передумовою для деформованого сприйняття цієї діяльності широкою громадськістю [151, с. 32]. Поряд із цим 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 інститут громадської участі, поінформованість сприяє інтеграції та активності громадян, що, своєю чергою, реформує державну владу задля подолання посттоталітарних явищ колишньої адміністративно-командної системи, спричиняє чіткіше й швидкість у наданні державних послуг.

На відміну від тоталітарних систем здійснення державної влади, які характеризуються прямим лінійним управлінням та відсутністю зворотного зв'язку, для систем демократичного устрою державної влади наявність зворотного зв'язку є обов'язковою, оскільки, по суті, саме в такому зворотному зв'язку й полягає особливість демократичної форми правління [59, с. 40]. Аналізуючи нинішні реалії життєдіяльності суспільства, варто констатувати, що Україна ще далеко від досягнення демократичного рівня розвитку. Це зумовлено не тільки спадком авторитарного режиму, але й низкою прогалин у правовій, соціальній та державотворчій політиці. Нашій державі для подолання кризи цих сфер необхідно реалізувати повномасштабні реформи в таких напрямках, як реальне імплементація демократичних цінностей у суспільну реальність, налагодження ефективних економічних критеріїв розвитку держави, розбудова правової держави та становлення повноцінного громадянського суспільства. Вказане неможливо без планової трансформації державно-владного механізму задля досягнення реальної відкритості влади для суспільства.

Для розгляду питань закритості та відкритості державної влади потрібно звернутися до історії політичних та правових учень, де первинно формувалися ці поняття. Первинні ідеї сформулював К. Поппер у праці «Відкрите суспільство та

його вороги», хоча філософ акцентував увагу на проблемах відкритості всього суспільства, всієї політичної системи, а не саме державної влади. Та попри все його розуміння відкритості має вагому наукову цінність для нас. К. Попер розуміє відкрите суспільство як таке, що ґрунтується на погодженні з тим, що ніхто не має монополії на істину, що різні люди мають різні погляди й інтереси і що існує потреба в установах, які захищали б права усіх людей і давали б їм змогу жити в консенсусі. У такому суспільстві має бути верховенство права, демократична влада, розвинене громадянське суспільство, захист прав меншин.

Як визначає Н. Гудима, принцип відкритості державної влади передбачає «її обов'язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення, служби на посадах державних службовців, а також і опосередковано – через вибір конкретних кандидатур у депутати, або політичних партій, які будуть представляти інтереси громадян в парламенті та в органах місцевого самоврядування» [59, с. 52]. Отже, принцип відкритості влади забезпечується через механізм участі громадськості в державно-владній діяльності саме так, як вказує цитований автор, тобто безпосередньо або через представницькі органи.

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 і, з 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.

Проблеми розбіжності закритого й відкритого суспільства вивчав і Дж. Сорос, який вказував, що в закритому суспільстві є місце лише для однієї концепції, панівної догми, що підтримує своє верховенство, утискаючи розбіжні з нею погляди. Відкрите ж суспільство не тільки дозволяє, але й вимагає від усіх учасників діяти як автономні одиниці, уповноважені ухвалювати рішення. Воно також спирається на складні механізми обмеження прагнень учасників [239, с. 62]. Озброївшись цим твердженням, слід акцентувати, що відкрите суспільство – це не тільки участь громадян у діяльності держави, але й налагодження консенсусу між їх, можливо, навіть протилежними поглядами та інтересами. Відкрите суспільство не породжує анархії у владі, де правлять всі і ніхто не несе відповідальності за рішення. Навпаки відкрите суспільство вимагає високого рівня правоповаги, політичної та правової культури, вміння громадськості до самообмеження та високого рівня виконання суспільних і правових обов'язків.

Проблема держави полягає, з одного боку, у відсутності механізму реальної участі громадян у державно-владній діяльності, а з іншого – у загрозах, що виникають із закритості, клановості та корумпованості верхніх ешелонів влади. Громадськість повинна мати можливість контролювати обрану нею державну владу та впливати на ухвалення нею владних рішень, так щоб вони були в інтересах народу та гарантували права і свободи кожного громадянина.

Отже, 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 з найважливіших чинників її функціонування є легітимність як фактор довіри громадян та елемент стабільності у здійсненні публічно-владних функцій. «Найбільш надійним джерелом легітимації державної влади вчені не даремно

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» [227, с. 169].

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 відбувається на всіх етапах державотворення. Вагомою є роль окремого члена суспільства, окремої людини, оскільки легітимація влади має свідомо вольових характер і кожна особа як член суспільства та громадянин держави легітимує державну владу на первинно-індивідуальному рівні.

Кризовий характер легітимності в Україні виявляється в низькому рівні лояльності населення до основних напрямів діяльності політичної влади та породжує кризу демократичності влади і нігілізм з боку соціуму. Основними проявами цієї кризи можна вважати: відсутність терпимості у сфері соціально-політичних інтересів різноспрямованих політичних сил та деструктивний вплив такої ситуації на ухвалення політичних рішень; ескалація надмірних вимог до влади й експлуатація окремими політичними силами національних почуттів та очікувань певних груп населення; недостатній рівень усвідомлення народом необхідності досягнення національної згоди на основі Конституції України як системи загально визнаних політико-правових принципів; низький рівень ефективності політичної влади як одного з основних показників її здатності формувати й підтримувати переконання в оптимальності наявних політичних інститутів для конкретного суспільства, утверджувати фактичну результативність політичної системи, тобто ступінь реалізації основних функцій державного управління; слабкість і непослідовність дій влади, неадекватне суспільним потребам забезпечення політичного принципу, згідно з яким гарантувати стабільність і безпеку може тільки авторитетна влада і відповідно до цього авторитетним і легітимним буває врядування, яке спроможне захищати всіх і насамперед забезпечувати безпеку та стабільність; високий рівень

корумпованості вищих ешелонів влади та масштабне поширення її на різні «поверхи» бюрократичної системи [49, с. 24–25].

Можливість участі громадян у державно-владній діяльності сприяє легітимації цієї влади. Загальновизнано висновок про те, що посттоталітарні трансформації загалом і сучасні демократичні транзити, інститути і процедури демократії в перспективі потребують легітимізації і масової підтримки, що, своєю чергою, спирається на поширення та закріплення в суспільстві відповідних – демократичних – цінностей і масових політичних орієнтацій. Вони хоч і не прямо, але все ж таки впливають на хід демократичного транзиту, що особливо відчутним стає у фазі консолідації демократії. Можна припустити, що демократичні інститути можуть бути встановлені без масової участі (початкові стадії демократизації), проте існувати без масової підтримки й підґрунтя у вигляді відповідних політичних орієнтацій і цінностей демократія не в змозі. Саме в такому розумінні є всі підстави говорити про те, що розвиток і консолідація демократії передбачають також і масове сприйняття демократичної політичної культури, її норм і цінностей [6, с. 8].

Легітимація влади зумовлює низку позитивних наслідків: підвищується рівень правосвідомості та правової культури громадян; підвищується рівень ефективності державно-владних рішень; нагальджується взаємодія влади і громадянського суспільства; підвищується рівень реального гарантування та захисту прав і свобод громадян; трансформується держава в бік демократичності і права. Але одним з найвагоміших факторів є підвищення рівня правоповаги громадян. Для високого рівня поваги до права необхідно не тільки формалізувати волю народу, а створити відповідні інституційні засоби для реального їх втілення. Як вказує Ю. Хабермас [265, с. 215–216], 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 у здійсненні демократичного законодавства, що виходить від самого народу». Ці явища взаємопов'язані, бо оскільки сам народ видає власні приписи, він буде їх

легітимувати і виконувати, вважати право авторитетним ціннісним елементом функціонування суспільства й держави.

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 випливає 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 виконання їх членами соціуму і легітимізує державну владу. Одним з можливих аспектів досягнення консенсусу між громадянським суспільством та державною владою є впровадження принципу участі громадськості в діяльності державної влади.

Участь громадян повинна відбуватися на всіх етапах ухвалення рішення, а не тільки на кінцевому, де вже висловлюється згода чи незгода суспільства на прийняття правових норм. Громадськість первинно повинна мати можливість брати участь на стадії законодавчої ініціативи, особливо вагомою тут є громадська законодавча ініціатива щодо концепції майбутнього нормативно-правового акта та встановлення народного імперативу щодо необхідності прийняття певних правових норм. Участь можлива також на стадії розробки, оскільки консультації з громадськістю, соціологічні опитування громадської думки вказують шлях для нормотворця і дають можливість визначити реальні

суспільні запити. Можлива також участь громадян на стадії ухвалення рішення, особливо це стосується прийняття рішення на референдумі. Наступним етапом є виконання рішення і тут прийняті закони з участю громадян на всіх попередніх стадіях створюють належне підґрунтя для виконання рішення. Громадський контроль також є вагомою стадією державно-владних рішень. У підсумку прийнятий нормативний акт матиме найвищий рівень поваги в суспільстві та буде досить ефективним.

Вагомість значення участі громадськості у здійсненні публічної влади обумовлено природою перехідного періоду у політико-правових та соціально-економічних реаліях. Фактор ефективності державних рішень дуже важливий для розвитку нашої держави, тому забезпечення участі народу в діяльності органів державної влади, у прийнятті її рішень є вагомим чинником розвитку держави, значною правовою допомогою для реального забезпечення прав і свобод громадян.

Для ефективності державних рішень потрібно створити належні передумови, тому що «в загальному плані ефективність управлінської діяльності залежить насамперед від соціального середовища: наукової організації усіх сфер суспільного життя, його демократичності, планомірності та економності використання природних, матеріальних, людських та організаційних ресурсів суспільства, національної злагоди і політичної стабільності» [271, с. 159]. Участь громадян може створити належний рівень соціального середовища для реалізації волі державної влади. Суспільство складається з повноцінних, свідомих, творчих, незалежних особистостей, які мають потенціал до змін та розвитку, відтак прагнуть довести до досконалості себе, суспільство і державу, в якій проживають. Із внутрішньої природи особи походить потенціал до управління власним життям та життям суспільства, тому участь у здійсненні публічної влади – це природне право і необхідність члена суспільства.

Розвиваючись та удосконалюючись, окремі особистості шукають оптимальні способи розв'язання державних проблем, а оскільки кожна особистість наділена власною свідомістю, культурою, має власний досвід та

розумові здібності, індивідуальні рішення можуть суперечити поглядам інших членів суспільства чи представників публічної влади. У цьому контексті варто навести й позицію В. Затонського, який, досліджуючи проблеми ефективності сучасної державності крізь призму взаємодії особистості з іншими суб'єктами політичної системи, зазначає, що в цьому блоці елементів державності розташовуються політико-правові, моральні принципи, на які спираються названі відносини: справедливість, гуманізм, інтернаціоналізм, патріотизм, громадянськість як політико-правовий прояв моральності тощо. Як елементи державності науковець виділяє й загальні принципи, а саме такі, як свобода, демократизм, гуманізм, нормовідповідність, справедливість, а також конкретні принципи взаємовідносин особистості і держави: взаємна відповідальність, законність, рівноправ'я, загальна повага прав і свобод людини, її законних інтересів, політичний та ідеологічний плюралізм [89, с. 19].

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.

Контрольна діяльність громадськості не повинна мати періодичного характеру. «Контроль – повсякденна, необхідна діяльність творчого характеру, без контролю немислиме управління» [173, с. 169]. У юридичній науці контрольна діяльність визначається як правова форма (специфічна організаційна форма) діяльності органів держави, посадових осіб та інших суб'єктів, що здійснюють управління, яка, по-перше, здійснюється на основі суворого дотримання вимог законів та інших нормативно-правових актів; по-друге, її результати завжди тягнуть за собою певні юридично значущі наслідки або пов'язані з їх настанням. Ці дві ознаки є тими визначальними властивостями, які сукупно кваліфікують будь-яку організаційну форму діяльності як правову [50, с. 36–37]. Як бачимо, коло контрольних органів є досить широким, і прийнятним є те, що в демократичній державі контроль здійснюється не тільки з боку владних структур, але й громадянське суспільство має контролювати державні органи та органи місцевого самоврядування.

Завдання контролю є широкими. Першочергово – це корегування державно-владних рішень задля дотримання їх ефективності та законності. Контроль забезпечує точність і конкретність правової політики держави та його відповідність ухваленим рішенням. Завдяки контролю на кожному окремому етапі управлінського процесу громадськість отримує інформацію про результати діяльності, а також про помилки та зміни ситуації, які можуть призвести до невиконання поставлених завдань або отримання результатів, відмінних від очікуваних. Отримуючи інформацію про правомірність або неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність, можна оперативно

втрутитися, вибрати інструменти управління відповідно до умов, що склалися, та запобігти небажаним наслідкам. Отже, контроль можна визначити не тільки ключовою функцією державного управління, а й певним видом управлінської діяльності для функціонування всієї системи, механізмом оцінки прийнятих управлінських рішень. Він дає можливість не лише корегувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачувати перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [78, с. 14]. Контрольна функція громадянського суспільства створює передумови для налагодження діалогу між владою і людиною в аспекті захисту їх прав та законних інтересів.

Враховуючи позитивне значення контролю громадськості, вагомим є його реальне забезпечення в державі. Реформа системи народовладдя та моделі організації влади вимагає встановлення правових принципів контрольної діяльності та створення дієвого правового механізму в нормативному порядку. Ефективність, а не номінальність контролю громадськості є основним проявом принципу законності в умовах народовладдя.

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.

2.2 Межі участі громадськості у здійсненні публічної влади демократичної держави: проблеми подолання проявів етатизму та охлократії

Члени громадянського суспільства шляхом домовленості та консенсусу утворюють такий політичний інститут, як держава, наділяючи її повноваженнями здійснювати владні повноваження в інтересах первинно громадянського суспільства. Такою є проста формула демократичної, правової держави. Право виступає тут основною ланкою, що обмежує державу і забезпечує членів суспільства засобами для контролю влади та механізмами захисту прав і свобод людини. Публічна влада і громадянське суспільство частину своїх владних повноважень передають праву для забезпечення загальної злагоди й консенсусу інтересів між суспільством, державою та її органами.

Публічна влада наділена можливістю видавати загальнообов'язкові правила поведінки від імені народу та в його інтересах. Таке владне веління не буде сприйматися народом, якщо воно первинним началом має суто державний інтерес, не підкріплений громадським та індивідуальним. Негативними наслідками відсутності взаємодії громадянського суспільства й держави, як ми вже зазначали, є етатизм публічної влади.

Етатизм слід розуміти як беззаперечне домінування держави в усіх сферах суспільного життя. Реальне засилля державної влади мотивується тим, що держава є беззаперечною цінністю, найвищим рівнем організації суспільства, особливою організацією, без якої суспільство не може існувати, оскільки виникне анархія. Проявами етатизму влади є концентрація всього владного потенціалу в одних руках, широкі контрольні функції держави та нівелювання думки громадянського суспільства. Відсутність реальної участі громадян у публічно-владній діяльності має своїм наслідком послаблення позицій громадянського суспільства, відсутність консенсусу між ним і державою, дисонанс між волею громадян та діями публічної влади. А це послаблює державу та є передумовою до революційного повалення такого державного устрою, вказує на тоталітарність режиму, недемократичність держави. Зазначені процеси свідчать про наростання

хаосу та безладдя в суспільстві, непередбаченості подій та неможливості регуляції їх звичними засобами, що призводить до дисгармонії суспільних відносин, стає причиною соціального напруження.

Етатизм аксіологічно спричиняє десонансні явища, оскільки індивід у державі перебуває під її тотальним впливом, руйнується рівень індивідуальної свободи, проникнення держави є на всіх рівнях – від політичного до індивідуально-духовного. Демократичні цінності, насамперед права і свободи громадян, держава нехтує, тому й поваги до такої держави і влади з боку громадян немає. Натомість «широке залучення громадян до державного управління, до контролю за процесом прийняття найважливіших державних рішень, що заторкують їхні інтереси, поліпшує перспективу досягнення дійсної суспільної свободи» [153, с. 217].

Ми досліджуємо питання прояву етатизму в правовій та політичній системі не задля юридично-теоретичного дослідження, а першочергово з погляду практичної доцільності – визначення крайньої межі впливу держави на суспільство в умовах демократії, оскільки «етатизм, покладений в основу створення системи нових суспільно-політичних і економічних відносин в Україні, характерний тим, що стратегічною метою назвав розбудову держави (точніше – державності) як головний визначальний чинник подальших реформ. Що таке розбудова української державності, в який спосіб реалізовуватиметься названий процес і скільки він триватиме – цьому політичні еліти фактично ще і досі не знайшли остаточного визначення. Таке трактування процесу державотворення (механістичне становлення інститутів державності, після чого можна підійти до загально визначених механізмів та принципів демократичних реформ) призвело до неадекватного сприйняття суспільством і цілої низки понять політичної системи» [191, с. 135].

Навіть після декларування демократичних європейських цінностей публічна влада сучасної України не пододала етатизму в державно-владних відносинах. Поряд із цим держава має і повинна мати вагомі важелі для здійснення державної політики, для захисту територіальної цілісності та суверенітету, для економіко-

соціальних програм, для підтримки громадянського суспільства та захисту прав і свобод громадян. Участь держави, державної влади у вирішенні загальнодержавних та загальносуспільних справ повинна бути переважальною, проте не тоталітарною, силовою, беззаперечною і єдиною. Участь громадян у політиці та державному житті створює реальний механізм для забезпечення протидії етатистським проявам сучасної держави і права.

Суспільство та правова система правомірно встановлюють обмеження для держави і публічної влади, що сприяє консолідації суспільних інтересів. Як вказує М. Козюбра, правові обмеження в державі полягають «у чіткому визначенні правних процедур, форм і меж, у яких ця держава повинна існувати і 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 заборonoю розширення державного сектора за рахунок приватного (а також використання приватної власності на шкоду загальному благу); недопущення зміни умов підприємництва для окремих осіб, виробничих та комерційних структур, регіонів тощо» [105, с. 11].

Отож, існує «тонка» межа між владними повноваженнями публічної влади, яка наділена силою легального примусу і потенціалом використання державного примусу в гіперболізованій формі через втручання держави в усі сфери життя. Забезпечити подолання негативних проявів тоталітарного впливу держави може інститут участі громадян у здійсненні публічної влади, зменшуючи вплив держави, контролюючи її органи та інститути на всіх етапах прийняття й реалізації владних рішень та створюючи соціальні передумови для сприйняття їх громадськістю.

Державність – це важливе юридичне і суспільно-політичне явище, що має

динамічний характер та розвивається під впливом зовнішньополітичних та ментально-психологічних факторів. Державність будується на певних цінностях, що сприймаються всім суспільством, створюють для особи відчуття комфорту, захисту та дають можливість розвитку. Демократичні цінності формують демократичний напрям державності. Проте демократія як влада народу може мати і девальвоване трактування. Одним з таких є охлократія. Як вказує І. Воронова, «в 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» [38, с. 32].

Межею перегину в бік громадянського суспільства, на нашу думку, є охлократія.

Проблема інституту участі громадськості у здійсненні публічної влади обумовлена нагальною політичною потребою пошуку оптимальної моделі організації державних органів та створення механізмів недопустимості перетворення демократичного режиму на охлократичний; недостатністю наукового аналізу цього інституту в загальнотеоретичній юриспруденції, необхідністю обґрунтованості наукових позицій щодо проблем взаємодії державної влади, громадянського суспільства, потребою визначення меж втручання громадськості у владну сферу держави.

Охлократія – це режим, що наділений рисами демократії в його крайньому, радикальному прояві. На відміну від етатизму влади, де вплив держави є масовий, беззаперечний в усіх сферах життя суспільства, охлократія передбачає інший прояв, коли не державна влада через свої органи здійснює керівництво суспільством, а стихійно певні представники народних мас нахрапом, у жорсткій категоричній формі вимагають прийняття певної державної політики. Фольклорний вираз українців «народ взявся за вила» коротко відображає таке державне правління.

Участь громадян у здійсненні публічної влади, як один з найвагоміших інститутів демократії, повинен діяти так, щоб не допустити переходу від

демократичних до охлократичних проявів державності. Громадськість 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». При цьому закони держави повинні передбачити чіткі процедури і 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» [159].

Звернімо увагу й на той фактор, що для реалізації права людини на участь у здійсненні публічної влади вагомою є діяльність представницьких органів влади. Влада натовпу не діятиме в державі, якщо народ належно реалізовує своє право не тільки безпосередньої, але й опосередкованої участі через компетентні й відповідальні органи державної влади та місцевого самоврядування. Тут інституційний вимір публічної влади відіграє досить вагому роль. Залишається проблемним визначення повноважень цих органів, модель їх побудови та функціонування і питання контролю за їх діяльністю з боку громадськості.

У демократичній системі цілком природно, що державні і політичні діячі повинні прислухатися до думки народу і враховувати його запити. Але, на жаль, як засвідчує історичний досвід, іноді буває так, що люди, не усвідомлюючи цього, здійснюють такі вчинки, які в підсумку сприяють руйнуванню або підриву їх власних свобод. Справа в тому, що нерідко позиції окремих людей чи соціальних груп, що виступають за прийняття того чи іншого законодавчого акта або рішення, можуть бути основані на емоціях, неправильно зрозумілих інтересах, незнанні реального стану речей. У таких випадках завдання і відповідальність уряду й держави полягають в тому, щоб діяти, коли це необхідно, всупереч інтересам тих чи інших соціальних груп, партій, об'єднань, спілок, підприємств, корпорацій. Із цього погляду, головне завдання держави полягає в забезпеченні

порядку в країні, неухильного дотримання всіма громадянами законів країни.

Відтак виникає запитання: за яких умов можливе правомірне обмеження участі громадян у здійсненні публічної влади?

Це право людини, як і більшість інших прав, може бути правомірно обмежено. Стаття 29 Загальної декларації прав людини вказує, що «при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [83]. Наукова думка в загальному визначає підстави для обмеження прав громадян, серед них необхідність: - запобігти злочину чи його припинити; - врятувати життя людей і майно, здійснити безпосереднє переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні злочину; - забезпечити інтереси національної безпеки, територіальну цілісність, громадський порядок, економічний добробут; - забезпечити охорону здоров'я і моральність населення, захистити репутацію або права і свободи інших людей; - запобігти розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; - підтримати авторитет і неупередженість правосуддя тощо.

Національне законодавство, а саме Основний закон України подає перелік прав, що не можуть бути обмежені, серед них права участі немає. Своєю чергою, на законодавчому рівні знаходимо загальні підстави обмеження:

1. Для забезпечення охорони конституційного ладу в інтересах національної безпеки та громадського порядку, аби запобігти заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей тощо.

У ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [211] та ст. 11 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [212] вказано про неприпустимість припинення повноважень органів державної влади в умовах воєнного стану: Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування. Статті 19 та 21 згаданих законів містять положення про пряму заборону деяких форм участі громадськості, серед яких проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків.

2. З метою протидії допуску широкого кола громадян до певної інформації з обмеженим доступом, особливо задля протидії військовій агресії, з метою недопущення терористичних актів, глобальних катастроф, з метою збереження цілісності та безпеки держави й суспільства тощо.

Стаття 1 Закону України «Про державну таємницю» [203] визначає її як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України і доступ до неї надається дієздатним громадянам України, яким надано допуск до державної таємниці та які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-дослідної діяльності або навчання.

Вважаємо правомірним той факт, що держава для захисту суспільства та окремого її члена встановлює певні правові механізми обмеження на поширення інформації, вільне поширення якої може завдати шкоди. Однак застерігаємо, що існування інформації з обмеженим доступом не повинно превалювати право особи на інформацію. Тому схвальним вважаємо той факт, що у згаданому законі існує перелік інформації, що не може відноситися до державної таємниці (ст. 8).

В аспекті вільного доступу громадян до інформації потрібно наголосити, що можливі обмеження на тільки у сфері державної таємниці, а й існує інша інформація, що може мати обмежений доступ. «Поряд із державною таємницею ж інформація, вільне поширення якої також може негативно вплинути на стан забезпечення прав особи, громадянина, суспільства та держави. Тому держава через діяльність відповідних державних органів допускає обмеження доступу до

такого виду інформації. Таке обмеження здійснюється і шляхом гарантування права суб'єктів інформаційних правовідносин на свій розсуд обмежувати доступ до певної інформації, вільне поширення якої може завдати негативних наслідків саме цим суб'єктам (диспозитивний принцип), і встановленням обов'язку щодо обмеження поширення інформації, вільне розповсюдження якої може завдати шкоди широкому колу осіб, усьому суспільству чи державі (принцип імперативності)» [180, с. 86].

З одного боку, відкритість та прозорість процедур, здійснюваних владними структурами, доступ до публічної інформації тощо є запорукою законності та контрольованості влади громадянським суспільством, свідченням формування вільної, децентралізованої, неієрархічної традиції спілкування громадськості з владою. Водночас актуалізуються проблеми дотримання прав людини в умовах електронного нагляду, інформаційного навіювання та зомбування населення. Неоднозначність впливів інформаційного суспільства та засади протистояння його негативним впливам обумовлюють необхідність умотивування позицій органів управління щодо регулювання віртуального простору на засадах прав людини [165, с. 6].

3. Обмеження пов'язані з громадянством.

Інститут громадянства є вагомим для існування суспільства, захисту прав і свобод громадян та держави загалом. Суспільна і правова природа громадянства створює підстави для здійснення публічної влади, які володіють громадянством.

Більшість форм участі осіб у державно-владній діяльності обмежені громадянством, що передбачає стійкий правовий зв'язок між особою та державою. Зокрема, це такі форми, як участь у виборах, референдумах, право на державну службу, можливість відстоювати власну позицію через участь у діяльності політичних партій тощо. Однак попри те, що Конституція України визначає досліджуване право суто як право громадян, деякі спеціалізовані законодавчі акти надають право брати участь у життєдіяльності суспільства також іноземцям. До прикладу, ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» встановлює, що «особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її

території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» [206].

Глобалізоване суспільство дещо нівелювало поняття класичного громадянства, тому в аспекті футурологічної трансформації абстрактно можна говорити про участь громадськості у здійсненні публічної влади. «Рівні можливості для громадян ЄС у реалізації прав і свобод, наявність атрибутів приналежності до єдиної спільноти (спільна валюта, герб, гімн, кордони) з плином часу мали настільки значний вплив на внутрішнє життя держав і народів, що входять до ЄС, що це спричинило процес трансформації національної ідентичності і появу феномену наднаціональної, квазіфедеративної ідентичності у вигляді громадянства Євросоюзу з єдиними, характерними майже для всього європейського континенту політичними, правовими, економічними і культурно-ціннісними стандартами» [295, с. 1]. Єдині правові стандарти і спільні виклики часу створюють глобалізованого члена соціуму, який має право здійснювати свій вплив для прийняття концептуальних політико-правових рішень.

4. Вікові та спеціальні обмеження участі громадян. Вказане стосується факту настання повноліття, оскільки більшість із форм реалізації права участі громадян передбачає необхідність настання 18-річного віку.

Окрім охарактеризованих вище обмежень, існують спеціальні обмеження, що стосуються окремих форм участі. Наприклад, референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74 Конституції України); членами політичних партій не можуть бути судді; прокурори; поліцейські; співробітники Служби безпеки України; військовослужбовці; працівники органів доходів і зборів; персонал Державної кримінально-виконавчої служби України; працівники Національного антикорупційного бюро України (ст. 6 ЗУ «Про політичні партії в Україні»).

На сьогодні право участі громадян у здійсненні публічної влади є одним із центральних для демократичних держав. Проте девальвування цього права в бік надмірної гіперболізації створює загрозу перетворення режиму на охлократичний, який характеризується несприйняттям народними масами демократичних

процедур представництва через інституційні органи державної влади, а намагання певної частини народних мас навалюю, неправомірно, із застосуванням погроз і сили вплинути на прийняття державно-владних рішень. Звернімо увагу, що правосвідомість громадян України є на досить високому рівні, більшість розуміє необхідність функціонування публічної влади та виконання загальносуспільних функцій.

Це й підтверджує дослідження Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічної служби Центру Разумкова, на запитання «Зараз можна почути заклики, що люди повинні самі брати правосуддя у свої руки, щоб злочинці не залишилися безкарними. Як Ви до цього ставитеся?» відповіді розподілилися так: вважаю самосуд у будь-якому разі неприпустимим – 47,1%; загалом самосуд неприпустимий, але в деяких випадках може бути виправданим – 34,5% і тільки 10,1% – вважають, що у наших умовах самосуд – це єдиний спосіб покарати злочинців [273]. Звернімо увагу, що ці дані стають ще переконливішими при розумінні того, що за статистикою цілком довіряють судам лише 0,7%, а прокуратурі – 0,9% опитаних [273]. Отож, навіть при крайній недовірі та розчаруванні в державній владі перебирати повною мірою її функції погодилися тільки 10% громадян України.

2.3 Участь громадськості у здійсненні публічної влади як основа взаємодії держави та громадянського суспільства

Питання розвитку держави – одне з найстарших в історії правової і політичної думки й донині є особливо актуальним. Проблема формування оптимальної форми у взаємодії держави та суспільства на кожному історичному етапі мала свої особливості, проте навіть на сьогодні не досягла ідеалу. Безумовно, правова держава за самою своєю суттю може визнаватися такою лише за умови, що вона забезпечує встановлення не тільки формального, але й реального панування права в усіх сферах життя суспільства, його прямий, безпосередній вплив на всю сукупність суспільних відносин. Декларування

принципів правової держави встановлює тільки можливі правові гарантії, але реальне забезпечення взаємодії держави і суспільства у прагматичному аспекті має низку проблем. Однією з таких є взаємодія держави і суспільства під час вирішення публічних справ.

Науковці виокремили моделі взаємодії між державою й суспільством:

1) етатистська (модель, у якій перевага у вирішенні суспільних питань віддається державній владі, що здійснює контроль за якомога більшою кількістю сфер суспільного життя; громадянське суспільство або взагалі заперечується, або його роль зводиться до мінімуму);

2) консенсусна (за такої моделі обидві сторони визнають один одного рівноправними і важливими акторами соціального життя, тому взаємодія має взаємопідтримувальний характер);

3) конфронтаційна (модель, за якої сторони хоч і визнають один одного, але принаймні одна із сторін вважає, що інша створює перепони та заважає розвиватися);

4) самоорганізаційна (модель, яка за своєю суттю є повною протилежністю етатистської моделі; державна влада заперечується як така; єдино можлива форма «взаємодії» – поступове знищення громадянським суспільством державної влади);

5) змішана (модель, яка може поєднувати низку вищеназваних моделей; наприклад, за ситуації, коли проголошується єдність органів державної влади та громадянського суспільства) [286, с. 230].

Державна влада створена суспільством для захисту своїх інтересів, проте органи державної влади мають властивість девальвувати повноваження, що їм надані, на свою користь, оскільки саме державна влада наділена потенційним легальним примусом стосовно суспільства. Ось чому питання участі громадян є прерогативним для формування моделі правової, демократичної держави.

У цьому контексті варто погодитися з В. Скрипнюком, що «державна і суспільство (а точніше – демократична держава і громадянське суспільство) взаємодіють у такий спосіб, що 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» [230, с. 45].

Потрібно вказати, що окрім теоретико-правової актуальності проблеми участі громадян у публічній владі та взаємодії держави і громадянського суспільства мають практичне значення для України, у зв'язку з нагальною потребою реформування державного апарату, необхідністю конституційної, адміністративної, судової реформи та реформи органів місцевого самоврядування.

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 і наміри політичних сил, органів державної влади. Вони повинні впливати на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які ухвалюють політичні рішення [287, с. 90–96]. У громадянському суспільстві плюралістичність демократії зумовлює підвищення правової відповідальності держави, її органів і службовців у суспільному й державному житті, взаємної відповідальності держави й особи. Серед основоположних принципів взаємовідносин держави і особи, які отримали конституційне визнання, відповідальність держави перед особою займає особливе місце. З одного боку, це одна з найважливіших характеристик, одна з ознак правової держави. З іншого – відповідальність держави перед особою є державно-правовим втіленням вимог свободи і справедливості в реальній соціальній дійсності, відноситься до засадничих характеристик самого громадянського суспільства, є основою його нормального функціонування в режимі демократії, свободи і соціальної справедливості.

Громадянське суспільство – це суспільство рівноправних громадян з високим рівнем економічної, соціальної, політичної культури і моральних властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини [248, с. 26]. Така дефініція потребує широкого тлумачення. Тому науковці виділяють чималий перелік чинників, які позиціонує громадянське суспільство. Узагальнено до них можна віднести такі:

- функціонування системи влади й управління на основі суворого дотримання принципів розподілу влад, їх взаємодії і взаємоконтролю, на основі поєднання широко розвиненої повноправної системи представницьких органів, що обираються правоздатним населенням, йому підзвітні і виражають його волю та органів державного управління, що утворюються представницькими органами в межах, визначених законом;

- неухильне дотримання принципів побудови демократичної держави: забезпечення права громадян країни брати участь у формуванні державних інститутів (насамперед, представницьких) через здійснювані періодично в терміни, визначені Конституцією, загальні вибори, плебісцити, референдуми (без будь-яких обмежень за майновими, національними, релігійними та іншими дискримінаційними мотивами) на основі рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні;

- послідовне впровадження в життя принципів правової держави: розбудова розвиненої системи законності, яка детально б регулювала багатогранні прояви суспільних відносин, встановлення чіткої ієрархії законів і підзаконних актів та суворе її дотримання, забезпечення виконання встановлених державою норм, правове і моральне виховання населення, формування атмосфери поваги до закону і правопорядку, ідеології непохитності й моральної зневаги до порушень і порушників;

- широке забезпечення юридичними гарантіями правового статусу громадян, їх майнової особистої та громадянської недоторканості, політичних і юридичних прав, визначених Конституцією та іншими законами України, їх людської гідності [57, с. 88].

Як бачимо, участь громадян визначається практично в усіх вищезгаданих положеннях. Тобто можемо зробити висновок, що інститут участі громадян є однією з основних характеристик існування та розвитку громадянського суспільства.

Зазначимо, що вказаний перелік ознак громадянського суспільства є невичерпний, і однією з прерогативніших ознак і найважливішою передумовою є існування зрілої, правоповажної, компетентної й активної особистості. Окремий

член суспільства не є «пішаком» у політичному та правовому житті, він навіть індивідуально в правовій державі наділений широким переліком форм політико-правової активності, здатен наполягати на захисті своїх прав та свобод, є правосвідомим та наділений іншими правоповажними якостями. Завданням сучасної держави є виробити таку правову політику, щоб не тільки забезпечувала різні форми участі громадян, як, наприклад, вибори, референдуми тощо, але й формування такого громадянина, що зміг би та мав би бажання брати участь в публічно-владній діяльності.

Участь громадян є засобом консолідації громадянського суспільства, способом підвищення рівня правової і 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 [65, с. 41]. Використовуючи можливість участі у політичному та державному житті суспільства, особистість самоідентифікується, визначає себе членом суспільства, громадянином держави і суб'єктом права.

Для визначення ролі участі громадянина у здійсненні політичної влади необхідно, на нашу думку, проаналізувати особисту соціально-правову активність громадянина. Політична пасивність, попри її зовнішню безпечність, у підсумку може становити загрозу демократії, оскільки може призвести до істотного обмеження впливу народу на владу. Варто також зазначити, що держава, зі свого боку, зацікавлена в залученні людей до політики, оскільки саме через це державна влада отримує суспільну підтримку, без якої вона приречена. Адже найбільш надійним джерелом легітимації державної влади вчені не даремно називають участь громадян в управлінні, що створює відчуття причетності людей до політики, яка здійснюється владою, дозволяє людям відчувати себе певною мірою її суб'єктом [227, с. 169].

Активність, у філософському розумінні, означає корінну властивість матерії, родове поняття щодо соціальної активності. Остання характеризує соціальну форму руху матерії, взаємодії елементів суспільного життя,

інтенсивність її розвитку, здатність і міру реакції соціальних суб'єктів на зовнішні умови. Соціальна активність особистості – найвища форма активності. Вона виявляється як особлива якість, як здатність діяти свідомо, як здатність не тільки пристосовуватися до зовнішньої дійсності, але й змінювати її, тобто разом із середовищем особистість змінює сама себе.

Соціальна активність особистості зумовлена умовами життя, які визначають потреби й інтереси суспільства, соціальної групи, особистості. Теоретик права 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. Він пише, що 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 [247, с. 482–483], творчий характер, корисність, моральну узгодженість з правом [156, с. 324].

Заслуговує уваги й позиція науковців щодо позитивної ознаки активності. М. Орзіх мотивовано стверджував, що правова активність може бути і протиправною, і негативною, як «із знаком плюс», так і «зі знаком мінус», оскільки охоплює «не тільки діяльність щодо здійснення вимог права, але й діяльність, яка не відповідає вимогам закону» [174, с. 118].

Соціальна активність і законослухняна поведінка не є тотожними поняттями з двох причин. По-перше, остання може проявлятися і в активній, і в пасивній формі, наприклад, утримання від дій. По-друге, активність передбачає ініціативну, творчу, особисту діяльність, яка спрямована на реалізацію своїх політичних та правових можливостей, а законність, своєю чергою, не вимагає особистісного креативного потенціалу особи.

Активність громадянина дозволяє захищати власні законні інтереси, бути більш обізнаним у публічно-державному та правовому житті, підвищує рівень правосвідомості громадянина. У цьому контексті варто погодитися з

В. Червонюком, який говорить про один з видів соціальної активності, а саме правову активність, що вона є відображенням 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. Отже, у стислому вигляді поняття правової активності розглядається як сприйняття права та згідні з ним дії [276, с. 668–669]. Завдяки політичній активності особа набуває суспільно-корисного досвіду. Слід констатувати, що, на нашу думку, соціальна активність – це взаємовигідне явище, оскільки приносить користь не тільки особі, яка нею володіє, але й державі. Правова активність громадян забезпечує демократизацію держави, законність публічно-владних відносин, легітимізацію влади, її доречно позиціонувати як субстат державності, важливу умову політико-правової організації суспільства, його ефективного функціонування.

Високі моральні якості, розвинена правова культура й активна громадянська позиція особистості є критеріями, які свідчать про зрілість суспільних відносин, відповідною формою яких є інституційна структура правової держави. Без особистості з високим рівнем правової культури не може виникнути й існувати громадянське суспільство. Громадянське суспільство – це не все населення країни. Масштаб цього явища у структурі суспільства визначається часткою активних громадян, яким властива висока правова культура. Насправді громадянське суспільство становить певну частину населення країни, яка може розширюватися або звужуватися, залежно від поширення правової культури серед населення, з тенденцією в майбутньому охопити більшість людей або навіть суспільство загалом [294, с. 49].

Для держави тоталітарного режиму політично і юридично активна особистість – державницька проблема, що загрожує авторитарній владі. Більшість сучасних держав авторитарного типу прикривається декларуванням прав та свобод громадян, гуманістичною спрямованістю права, насправді ж відбувається домінування в публічній сфері державного центру. Ми стоїмо на тій позиції, що політична і правова активність особистості забезпечить їй участь у політичному і

правовому житті, дозволить зміцнити державність і забезпечити ефективність влади.

Окрім авторитарності влади існує ще широке коло чинників, які протидіють впорядкуванню активності особи. До них відносимо соціальні деформації, неефективність механізму захисту громадян, правовий нігілізм та недовіру до органів державної влади й місцевого самоврядування тощо. Звернімося до практики. М. Ховард, здійснивши ґрунтовні соціологічні дослідження політичної активності громадян країн Східної Європи, дійшов висновку, що їхнє інертне ставлення до функціонування інститутів громадянського суспільства, зокрема й політичних партій, обумовлене недовірою до організацій, стійкістю неформальних дружніх зв'язків і розчарованістю посткомуністичною реальністю [269]. Отож, інститут участі прямо залежить від активності громадян, державно-історичні дефекти функціонування публічної влади радикально негативно впливають на рівень довіри до державницьких явищ.

Продовжуючи цю думку, можна констатувати нелінійний характер проявів активності громадськості. Ініціативна творчість громадян, громадська думка, утворюючи певну соціально-психологічну атмосферу, істотно впливають на всі суспільно-політичні інститути суспільства, на свідомість і поведінку людей, зростання їх залучення до політико-правового життя. Їхній вплив є багатоплановим та відображається в усіх сферах життєдіяльності суспільства [170, с. 470–471]. Прояви соціальної активності безпосередньо пов'язані з політичними і правовими процесами, що відбуваються в державі. Певні державницькі трансформації в країні можуть викликати активний супротив з боку народу, що характеризується сплеском активності громадян. Такий високий рівень активності з часом змінюється. Для прикладу, дослідження, здійснене соціологічною службою Центру Разумкова, показало, що 37,7% опитаних не підтримали б ні так званий Майдан, ні Антимайдан, якби він відбувся зараз [273].

Демократія участі – це спосіб примирення інтересів більшості та меншості на основі консенсусу, який забезпечує стабільність політико-правової системи. Досягнення такого консенсусу стає можливим за умови, якщо якомога більше

громадян стануть активними учасниками суспільно-політичного життя. Це дасть змогу: по-перше, репрезентувати інтереси всіх тих, хто в цьому зацікавлений; по-друге, безпосередньо, а не опосередковано, відстоювати ці інтереси. Крім цього, політична участь дає можливість в організований спосіб представити інтереси громадян перед публічною владою і в такий спосіб впливати на її легітимність

Принцип достовірності в науковому пошуку вимагає визначення мінімальної гносеологічної одиниці в можливих визначеннях активності. Отож слід сформулювати авторське визначення активності як вагомого чинника впливу на участь громадян у здійсненні державної влади. Соціально-правова активність – особиста якість людини, що стимулює до участі в державному та правовому житті суспільства та здійсненні публічної влади, детермінує залученість до процесів політичного життя, проявляється в будь-яких діях, через які громадянин намагається впливати на публічну владу.

Звернімося до практичного аспекту. У науковій літературі з цього приводу є певні розбіжності. Одні науковці переконливо заявляють про низьку соціальну активність, інші – про розвиток громадянського суспільства в Україні. Ми вважаємо, що мають рацію дві наукові групи. Розбіжність пояснюємо історичними реаліями, які відбувалися в проміжок видання наукових доробків авторами. У спадок від адміністративно-командної системи наша отримала правовий нігілізм, політичну зневіру, відсутність демократичних інституцій та низку інших вагомих проблем, що спричиняють дуже низький рівень політичної активності. На початках незалежної історії державності науковці стверджували, що «у ході аналізу суспільно-політичної ситуації можна визначити, що найбільшою перешкодою у побудові громадянського суспільства в Україні є загальне відчуження громадян від влади. Немає ще сталої думки про те, що громадяни своїми силами можуть змінювати соціальні процеси і таким чином впливати на суспільство» [69, с. 123]. Також цей період описують як цілковиту репресивність, апатію та зневіру. «Суспільство перебуває у глибокій соціальній дезінтеграції, коли фактично відсутні нові суспільні цінності, ідеали, громадянська свідомість, які були б рівноцінними або перевершували колишні

цінності та ідеали. Людей охоплюють почуття безнадії, розчарування, розгубленості, відчаю, соціальної відчуженості та втрати віри у майбутнє. Суспільством оволоділо почуття соціальної апатії» [271, с 103]. Політичні та державно-правові процеси останніх років дають можливість говорити про значний прогрес і стрімкий розвиток громадянського суспільства в Україні. Ціннісним ідеалом на сьогодні і найбільш інтегруючим фактором суспільства стали національно-патріотичні ідеї, збереження державності, відстоювання територіальної цілісності та суверенності України.

Статистичні дані показують відповіді громадян на питання про те, коли в них може з'явитися потреба в активній громадській діяльності. Порівняльні ж дані свідчать, що за останні 5 років рівень свідомості та правової активності значно зріс, це підтверджується тим фактом, що громадяни здійснювали б активну політичну діяльність, якби знали, що вона приносить користь суспільству (у відсотковому відношенні цей показник виріс майже удвічі), при цьому знизилася кількість громадян, що готові займати активну позицію лише з особистих корисливих мотивів [273].

У попередньому розділі ми звертали увагу на певні нормативно-правові проблеми участі громадян у здійсненні державної влади. Правова проблема полягає в наявності нормативно-правових актів, які закріплюють механізми участі громадськості на окремого громадянина в публічно-владних процесах. Такими актами повинна бути не тільки Конституція, яка як Основний законом, що має вищу юридичну силу, встановлює в загальному право участі, але й нормативно-правові та підзаконні акти відомчого характеру, що містили б уточнювальні норми, яким чином, якими механізмами і в якій мірі органи публічної влади забезпечують можливість співпраці їх з громадянським суспільством. При цьому потрібно говорити не тільки про загальну стратегію розвитку права громадян, але й про конкретні складники реалізації цього права.

Поряд із правовим закріпленням фактора правових передумов участі громадян є достатній рівень знань своїх прав та обов'язків громадянами України, розуміння політичних процесів та особливостей діяльності публічних інституцій.

Соціологія показує, що сучасний рівень політичної та правової обізнаності громадян України є критично низьким. Знайомими з текстом Конституції України є тільки 12% громадян, а зовсім не ознайомилися близько 50% [273]. Отож, половина громадян нашої держави не має уявлення про правові норми, що містяться в Основному законі, що ж тоді говорити про акти нижчого рівня?

Зараз же, у контексті впливу суспільства на владну сферу, акцентуємо увагу ще на одній проблемі – окрім правового регулювання необхідна низка передумов суспільного характеру, які стали б основою для реальної участі громадян. Така участь громадськості є динамічним процесом і потребує, на нашу думку, певних соціальних, економічних, політичних та інших передумов.

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.

Г. Алмонд і С. Верба зазначали, що «державні діячі, які намагаються створити політичну демократію, дуже часто зосереджують свої зусилля на встановленні певного набору демократичних урядових інститутів і написанні конституції. Проте для розвитку стабільного й ефективного демократичного урядування необхідно дещо більше, аніж певні політичні та управлінські структури. Цей розвиток залежить від... політичної культури. Якщо вона не здатна утримувати демократичну систему, шанси останньої на успіх замалі» (цит. за: [11, с. 7]).

Економічною передумовою участі громадськості може бути існування механізмів, схем ринкової економіки, які використовують застарілі методи системи управління економічним розвитком; вона полягає в розробці й обґрунтуванні пріоритетних, найбільш перспективних та ефективних напрямів

розвитку економіки. Відсутність необхідних економічних та конституційних реформ, що, своєю чергою, руйнують сферу малого і середнього підприємництва, сприяють безробіттю та зубожінню населення, встановлюють низький рівень економічного забезпечення не тільки окремих громадян, але й усієї держави. Це особливо актуалізується у зв'язку з нормалізацією економічних зв'язків. Як вказують економічні експерти, «світове господарство перетворилося у величезну систему взаємостосунків, де самим вигадливим чином перетинаються економічні інтереси як держав, так і промислових, і торгівельно-фінансових корпорацій, переміщуються, ігноруючи будь-які кордони, величезні маси капіталів, товарів, реальних і віртуальних послуг, що обумовлюють долю і шляхи розвитку не тільки окремих суб'єктів господарювання, але й цілих держав» [197, с. 15]. Зазвичай низький економічний рівень життя громадян держави призводить до намагання навіть революційним шляхом змінити наявні механізми владних відносин.

Повноцінна участь громадян у політичних процесах неможлива без адекватного вирішення економічних проблем. Чи не найгострішою з них, як уже зазначалося, є проблема бідності. Адже, як резонно констатував С. Гантінгтон, «люди, котрі дійсно бідні, занадто бідні, щоб брати участь у політиці, і занадто бідні, щоб протестувати. Вони байдужі, апатичні і мало піддаються впливу засобів інформації та інших стимулів, котрі могли би збудити в них такі очікування, котрі підштовхнули би їх до політичної активності» [267, с. 68].

Політична передумова представляє собою стійке бажання реалізувати зазначене право, що підкріплюється, з одного боку, соціальною, економічною та правовою необхідністю й політичною волею правлячої еліти, політичної партії, прошарку створити передумови вищезазначеного характеру для реалізації цього права, з іншого боку, міжнародними зобов'язаннями держави створити реальні засоби для демократизації державної влади та правової держави. «Політичний простір виступає як своєрідна матриця, відповідно до якої відтворюються політичні відносини, що склалися в суспільстві, відношення до системи державного устрою, носіїв державної влади, можновладців, які закріплені у звичаях, традиціях і законах (у юридичному розумінні цього поняття), а також

норми поведінки, досягнутий рівень політичної культури, системи цінностей» [36, с. 69].

Інформаційно-технічна передумова передбачає наявність у громадян повної достовірної інформації на всіх стадіях ухвалення рішень державними органами. Народ потрібно повідомляти не тільки на етапі прийнятих рішень, але їх волю та інтереси ставити в основу первинного ухвалення рішень, розроблення їх проектів. Інформація є потужним ресурсом державної влади, який вона може використати для досягнення власного інтересу, доступ до достовірної інформації нівелює неправомірні дії з боку державних лідерів та представників органів державної влади. «Володіння, контроль і можливість поширення інформації стають для певних соціальних одиниць головними джерелами влади, оскільки через зазначену діяльність створюється можливість впливу на свідомість людей, формування ставлення до тих чи інших подій і дій, впливу на процедури прийняття рішень, на формування ціннісних орієнтирів у суспільстві, які визначають значущість певного ресурсу для окремого індивіда» [238, с. 53].

Політичний простір впливає на все суспільне життя і визначає необхідність, можливості та механізми участі громадянськості в політичному житті і публічній владі.

Для держави, яка стала на демократичний шлях розвитку та прагне відстоювати європейські цінності, вагому роль відіграє розвинене громадянське суспільство з високим рівнем правової та політичної культури. «Правовою, соціальною та демократичною держава може вважатися лише тоді, коли вона взаємодіє, співпрацює з громадянським суспільством, відображає в цілях і напрямках суспільного розвитку реальні потреби й інтереси даного суспільства, його народу, його традиції і культуру» [272, с. 123]. У таких умовах інститут участі громадян є важливою сполучною ланкою між державою та громадянським суспільством, виступає критерієм демократичності держави. Для встановлення цього правового механізму необхідні належно виділені соціальні, правові, економічні, політичні та інформаційні передумови. Їх поєднання і консенсус створюють суспільну основу для реального забезпечення права громадян на

управління державою.

Лише громадянське суспільство, що основане 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, здатне протистояти руйнівним процесам, стабілізувати і консолідувати суспільство й державу [130].

Людиноцентризм сьогодні є основою правової ідеології і «фундаментом» для побудови демократичної, правової держави, громадянського суспільства і системи права. Базисом для сучасного права є аналіз взаємодії людини і держави, де перша виступає основою функціонування держави, її права і свободи є правовою цінністю. Гуманізм домінантно впливає на відносини держави і суспільства, визначає вагомість та захищеність правового статусу особи, демократичність державно-політичної сфери, що має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Реформи пострадянського простору, які необхідно проводити, повинні імплементувати демократизм, гуманізм, людиноцентризм та лібералізм як вагомі принципи майбутніх модернізацій.

Констатуємо також необхідність участі громадян не тільки для публічної влади, оскільки така діяльність її легітимує та демократизує, але й для народу, громади та окремої людини. 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 правова індивідуальність, яка створює об'єктивне право, об'єктивну правову матерію своєю волею, діяльністю, свідомістю» [293, с. 10]. Людина через участь у здійсненні публічної влади заявляє про себе як «альфа» й «омега» правових та державно-владних відносин.

Консенсус між державою й особою в політичній та правовій сфері створює належне поле для взаємодії. Визначний український теоретик О. Петришин вказує, що «сутність права 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 проектів законів та інших нормативно-правових актів і внесенням до них пропозицій, залученням громадськості до процесу реалізації й оцінки ефективності законодавства» [182]. Участь громадян є вагомим механізмом налагодження консенсусу між громадянським суспільством та державними органами.

Нівелювати вплив держави на суспільство означає звужувати наукову проблематику. У тоталітарній чи авторитарній державі повноцінне, ефективно функціонуюче громадянське суспільство не може розвинути. Враховуючи можливість силового впливу на суспільство можлива деформація інституту участі громадян. Ця деформація набуває таких форм: 1) відсутність політичної участі; 2) формальна участь, коли органи державної влади «прикриваються» громадськістю для реалізації власних цілей та інтересів.

На противагу цьому публічна влада через форми своєї діяльності, такі як правотворчість, правозастосування, правоохоронна діяльність, може «виховувати» громадянське суспільство. Правовиховні та правоосвітні заходи і процеси здатні сформувати громадянина з належною правовою культурою. Тому можна говорити про двосторонній вплив держави і громадянського суспільства, а вектор цієї взаємодії формує затребуваність чи нівелювання інституту участі громадян.

Громадянське суспільство, як уже зазначалося, позиціонується з правовою, демократичною державою, тому варто погодитися з Ю. Шемшученком у тому, що громадянське суспільство «є базисом держави, ініціює в ній необхідні зміни» [190, с. 79–80]. Правовою, соціальною та демократичною держава може вважатися лише тоді, коли вона заємодіє, співпрацює з громадянським суспільством, відображає в цілях і напрямках суспільного розвитку реальні потреби й інтереси цього суспільства, його народу, його традиції і культуру [272, с. 5]. Зрозумілим є той фактор, що людина з високим рівнем правової та політичної свідомості схильна вимагати належного рівня ефективності та легальності державної влади. Загалом суспільство з належним рівнем правової

культури та політико-правової активності формує державні органи за правовими принципами. Участь таких членів суспільства в державно-владній діяльності і функціонуванні органів місцевого самоврядування підвищує рівень демократичності та соціальної справедливості в державі.

Своєю чергою, про аспекти взаємодії держави і суспільства пише, зокрема, В. Кравчук. Науковець доводить, що оскільки держава – це всезагальне, можна сказати, глобальне утворення в межах певної території, то, відповідно, їй властиво зважати в основному на інтереси і проблеми великих соціальних груп, які можуть впливати на її політику. Тому інтереси особи в такій ситуації стають прерогативою громадянського суспільства, яке й зобов'язане зосередити увагу держави на вирішенні загальних питань через індивідуальні, поставити взаємини суб'єктів (особа – суспільство – держава) на один рівень і чітко усвідомити, що і суспільство, і держава створені людиною та функціонують для неї, адже не держава будує громадянське суспільство, а воно створюється самими громадянами. Громадянське суспільство не запроваджують законом, воно виникає, формується в суспільній історії шляхом суверенізації життя особистостей та громад. Держава ж певним чином регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток або гальмуючи його [130, с. 46].

Громадянське суспільство й держава, виступаючи антагоністами, створюють негативні наслідки і для себе, і для кожного громадянина. Тому цивілізаційний розвиток світобуття вимагає консенсусного підходу до цих явищ. На думку науковців, на сьогодні недостатньо розробленим і таким, що потребує правового врегулювання є механізм соціального партнерства між інститутами громадянського суспільства та державою. Для цього необхідний більш широкий правовий підхід, чітке визначення стратегічних і тактичних завдань державної політики щодо формування у громадськості політичної свідомості та громадянської активності [257, с. 16]. Однією з ефективних форм партнерства між державою, державною владою і суспільством є законодавча та практична реалізація форм участі громадськості у здійсненні публічної влади.

Найважливішим служінням загальному благу з боку державної влади є служіння праву, і державна влада є владою службовою, насамперед і переважно відносно прав громадян та права взагалі. Ця ознака, поряд з вимогою забезпечення свободи людини, сприяє найбільш повній реалізації її прав і закладена в самій ідеї правової держави.

Державна влада впродовж усього періоду незалежності України не робила реальних кроків, окрім політичних декларацій, для втілення ціннісних орієнтирів так, щоб вони отримали нове бачення та нову основу у свідомості громадян нашої держави. Вважаємо це глобальною помилкою всіх правлячих політичних еліт, лідерів, партій та коаліцій.

Новітня історія нашої держави, декларуючи демократичні цінності, проходить важкий процес до створення необхідної моделі правового та соціального існування. На сьогодні домінуючий вплив на всі державотворчі та правотворчі процеси має не тільки держава, але й громадянське суспільство. «Розвиток вітчизняної державності відбувається у взаємодії з різними соціальними інститутами та структурами, але в першу чергу з різними особистостями. Ні для кого не є секретом, що така взаємодія набула в сучасних умовах якісно нового змісту. Тому в умовах модернізації вітчизняної державності варто по-новому подивитись на сутність, зміст, принципи та форми такої взаємодії, а також на можливі конфлікти та суперечності, які виникають або можуть виникнути між особистістю та державою, її публічно-владними структурами» [153, с. 180]. Ось чому необхідно створити оптимальні взаємозв'язки між цими елементами, при цьому не конфронтаційного, а регулятивно-допоміжного характеру. Інститут участі громадян у здійсненні публічної влади є одним з «містків» налагодження контакту між державою, державною владою – з одного боку та громадськістю й окремим громадянином – з іншого, а також є одним з основних критеріїв демократичності держави.

Висновки до розділу 2

Провівши аналіз соціально-правової природи участі громадськості у здійсненні публічної влади ми прийшли до наступних висновків.

1. Демократизація держави не може відбутися без участі громадян у здійсненні публічної влади, тому слід констатувати пряму залежність темпу демократичної трансформації від рівня залученості громадян до реальних процесів ухвалення державно-правових рішень. Владні рішення мають бути ефективними, оптимальними, відповідати національним інтересам, їх має підтримувати громадськість. Участь громадян у політичному процесі необхідна для того, щоб демократія була життєздатною.

2. 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.

Інститут участі громадян у здійсненні публічної влади сприяє імплементуванню демократичних стандартів державності повною мірою, що актуалізується в умовах трансформаційних змін сучасного українського суспільства. Також він допомагає встановити зв'язок держави з громадськістю, публічний діалог, партнерські відносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Участь громадськості у здійсненні публічної влади є фактором забезпечення її прозорості і відкритості. З одного боку, поінформованість сприяє інтеграції та активності громадськості і сприяє реформуванню всієї політичної системи. З іншого боку, прозора й відкрита публічна влада створює механізми для комунікації з громадянським суспільством, пояснюючи йому необхідність тих чи інших державно-владних рішень, дослухаючись до громадськості, створює передумови та механізми для «переведення» думки громадськості у державно-владні рішення.

Досліджуваний соціальний інститут забезпечує демократичну легітимність публічної влади як фактора довіри громадян та елемента стабільності у здійсненні публічно-владних функцій. Легітимація влади зумовлює низку позитивних наслідків: підвищується рівень правосвідомості та правової культури громадян; підвищується рівень ефективності державно-владних рішень; налагоджується взаємодія влади і громадянського суспільства; підвищується рівень реального гарантування та захисту прав і свобод громадян; трансформується держава в бік демократичності й законності; підвищення рівня правоповаги членів громадянського суспільства.

3. Участь громадськості виступає важливим засобом досягнення ефективності державно-владних рішень, яка повинна відбуватися на всіх етапах прийняття рішення. Доведено, що 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 на законодавчому рівні; 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.

4. Участь громадян у здійсненні публічної влади забезпечує їх контрольну функцію щодо державної влади, яка проявляється в таких позитивних аспектах: поінформованість громадськості про діяльність державних органів та ширший доступ до управлінської сфери суспільства; громадськість отримує можливість допомоги органам влади та місцевого самоврядування, спрямовуючи їх діяльність відповідно до потреб суспільства; удосконалення діяльності органів влади відповідно до вимог громадськості; координація співробітництва між владою та громадянами; можливість своєчасного усунення недоліків у сфері публічно-владної діяльності; можливість притягнення до відповідальності у разі незаконних проявів діяльності органів державної влади та їх посадових осіб; збільшення рівня поваги до влади.

5. Констатовано необхідність встановлення правових меж участі громадськості у здійсненні публічної влади. Перевага в бік держави формує етатизм суспільного життя. Проявами етатизму влади є концентрація всього владного потенціалу в одних руках, широкі контрольні функції держави та нівелювання думки громадянського суспільства. Відсутність реальної участі громадян у публічно-владній діяльності має своїм наслідком послаблення позицій громадянського суспільства, відсутність консенсусу між ним та державою, дисонанс між волею громадян і діями публічної влади. Вказане послаблює державу та є передумовою до революційного повалення такого державного устрою, вказує на тоталітарність режиму, недемократичність держави.

Межею перегину владних повноважень в бік громадянського суспільства є охлократія, коли рівень повноважень органів публічної влади у прийнятті вагомого рішення зведений до мінімуму, при цьому стихійно певні представники народних мас у жорсткій категоричній формі вимагають прийняття певної державної політики, нехтуючи при цьому закон та принципи права.

6. Акцентовано, що участь громадськості у правовій державі повинна здійснюватися широко, але в чітких правових межах. Визначено такі критерії обмеження права участі у здійсненні публічної влади: 1) для забезпечення охорони конституційного ладу в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей; 2) з метою протидії допуску широкого кола громадян до певної інформації з обмеженим доступом, особливо з метою протидії військовій агресії, недопущення терористичних актів, глобальних катастроф, задля збереження цілісності та безпеки держави і суспільства; 3) обмеження пов'язані з громадянством; 4) вікові та спеціальні (обмеження щодо конкретної форми участі).

7. Взаємодія громадянського суспільства та правової держави обумовлюється реалізацією принципу участі громадян. Досліджуваний інститут є засобом стимулювання та розвитку демократичності держави, виступає можливістю контролю за державною владою та органами місцевого

самоврядування; формує реальний розподіл влади за гілками; є фактором реалізації принципу «стримувань та противаг», усуває можливість тоталітаризму в державі. Вказано на двосторонній вплив держави та громадянського суспільства, а вектор цієї взаємодії формує затребуваність чи нівелювання інституту участі громадян.

8. Доведено вагому роль окремої особи в публічно-владній сфері. Правова активність громадян стимулює примирення інтересів більшості та меншості на основі консенсусу, який забезпечує стабільність політико-правової системи. Досягнення такого консенсусу стає можливим за умови, якщо якомога більше громадян стануть активними учасниками суспільно-політичного життя. Це дасть змогу: по-перше, репрезентувати інтереси всіх тих, хто в цьому зацікавлений; по-друге, безпосередньо, а не опосередковано, відстоювати ці інтереси. Крім цього, політична участь дає можливість в організований спосіб представити інтереси особи перед публічною владою і в такий спосіб впливати на її легітимність.

Сформовано авторську дефініцію соціально-правової активності як особистої якості людини, що стимулює до участі в державному і правовому житті суспільства та здійснення публічної влади, детермінує залученість до процесів політичного життя, проявляється в будь-яких діях, через які особа намагається впливати на публічну владу.

9. Визначено передумови участі громадськості у здійсненні публічної влади: соціальні (розуміння суспільством необхідності її політико-правової активності, наявність правових ініціатив з приводу належної побудови державної влади; високий рівень правової культури тощо); економічні (встановлення належного рівня економічного забезпечення населення); правові (закріплення в законодавстві різних форм участі громадськості); політичні (модель політичної системи, що діє в державі) інформаційно-технічні (наявність в інститутах громадянського суспільства доступу до публічної інформації) тощо.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1 Референдум як форма безпосередньої правотворчої участі громадян

Загальний правовий принцип – народ є джерелом влади. Окремий громадянин як представник народу може бути суб'єктом влади через службу в органах державної влади чи місцевого самоврядування. Сам народ як окремий загальний елемент врядування також може здійснювати владу через безпосередню форму народовладдя. До неї відносять вибори, референдум та інші форми безпосередньої участі. Первинно необхідно дослідити референдум як безпосередню участь народу у здійсненні публічної влади.

Під змістом конституційного права громадян України брати участь у референдумах варто розуміти закріплену конституційними нормами та деталізовану в законах України систему можливих і необхідних моделей поведінки уповноваженого та зобов'язаного суб'єктів, компетентних органів, посадових і службових осіб щодо здійснення носієм права свого волевиявлення стосовно важливих питань загальнодержавного і місцевого значення, а також прийняття (чи підтвердження) нормативних та індивідуально-правових актів [184, с. 16].

Легалізація державної влади безпосередньо пов'язана з народним волевиявленням, народним суверенітетом, оскільки передусім народ володіє соціально-економічними і політичними засобами для реальної участі у здійсненні публічної влади. Конституційна норма, що єдиним джерелом державної влади є народ, означає, що лише від народу всі державні органи отримують владу і в ім'я народу вони зобов'язані її використовувати. Якщо ж державна влада, навіть сформована формально законним конституційним шляхом, застосовується проти народу, обмежує його права і свободи, вона не може бути визнана

легальною [228].

Необхідно, з погляду юридичної методології, визначити коло питань, проблем, які потрібно розглядати на загальнодержавному референдумі. Український правник Ю. Барабаш переконливо доводить, що, незважаючи на всю важливість безпосередньої демократії, сучасний європейський конституціоналізм, розставляючи пріоритети в механізмі здійснення державної влади, все-таки закріплює великі можливості у вирішенні стратегічних питань за органами народного представництва. Взагалі-то співвідношення форм безпосередньої і представницької демократії в реалізації народом належної йому влади є досить складним і спірним питанням. Тут важко знайти «золоту середину» і найголовніше – виявити критерії правильності у вирішенні цього питання на конституційному рівні [9, с. 91]. Погоджуємося з автором особливо в тому, що демократизм влади народу не слід ототожнювати з максималізмом. Проведення референдуму – це позитивна безпосередня форма участі громадян у здійсненні державної влади, але не єдино прийнятна для прийняття державного рішення.

Історії відомо багато спроб створити ефективні публічно-владні механізми, серед яких варто згадати народні збори в античні часи, збори міст-держав в епоху Середньовіччя, козацькі ради, збори сільських громад. Це все безпосередні форми публічного владарювання, коли вся громада, народ, громадяни вирішують загальнодержавні справи. Ведуться наукові дискусії про можливість у сучасній державі соціально-демократичної орієнтації загальногромадянської участі. Прихильники цієї ідеї вказують на важливість «комунікації між політичним режимом і народом» [316, р. 117], при цьому не пов'язуючи форму участі з чисельністю чи територіальним чинником. Критики безпосереднього народовладдя допускають можливість здійснення влади безпосередньо всім народом тільки у «невеликих за кількістю і компактно розташованих спільнотах» [313, р. 162–163], інші ж взагалі відкидають таку можливість, вважаючи її непридатною [103, с. 17].

Позиція щодо неефективності й обмеженості референдумного рішення міститься навіть у рішеннях органів конституційного контролю європейських

держав. Так, в Угорщині Конституційний суд у рішенні № 2/1993 вказує на те, що представництво (діяльність обраних осіб) є пріоритетною формою народного суверенітету. Вказана мотивація слугувала підставою для визнання неконституційною пропозиції провести референдум про розпуск парламенту, оскільки підстави дострокового припинення повноважень парламенту чітко визначені Конституцією і серед них немає такого, як розпуск за рішенням народного референдуму [91]. Наукова думка також підтверджує цю ідею, стверджуючи, що основною перепорою референдуму є парламентський спротив. Так, представник канадської наукової школи Л. ЛеДюк застерігає, що «використання референдумів може мати своїм наслідком знищення суверенітету парламенту, який завжди був головним принципом парламентського правління» [140, с. 38].

Із цього приводу висловимо власні аргументи.

По-перше, заперечуємо думку про те, що референдум є неефективною формою участі. У формальному розумінні, безумовно, всі жителі країни справді не можуть здійснювати владу, однак якщо говорити про практичну сторону, то саме така форма участі як референдум надає можливість громадянам вирішувати загальнодержавні справи, де відбувається «створення таких умов у процесі прийняття рішень, коли кожен громадянин відчуває свою причетність до важливих політико-правових процесів у країні і, більш того, може вважати свою участь вирішальною» [9, с. 91]. Шляхом референдуму вирішується низка вагомих питань, розв'язується соціальний конфлікт, громадянин отримує реальну можливість приймати рішення, нести за них відповідальність і консолідувати позицію більшості та меншості у владній діяльності.

За результатами референдуму, у широкому розумінні, визначається вектор розвитку держави на наступні роки. На початку серпня 2015 р. Греція провела референдум з фінансової політики, де вирішувалося, чи потрібно уряду Греції прийняти фіскальні заходи, запропоновані Європейським Союзом, Міжнародним валютним фондом і Європейським центральним банком [216]. По суті, греки вирішували питання можливого дефолту країни, виходу з Єврозони та побічно –

довіри чинному уряду. Відзначимо досить високу явку – 62,5%. Особливо ілюстративним на сьогодні є референдум, що проводився 23 червня 2016 року у Великобританії, т.зв. Brexit, де 52 % громадян проголосували за вихід країни з Євросоюзу. На нашу думку, якби правляча еліта в Україні провела референдум стосовно євроінтеграції, то політичної кризи 2013 - 2014 рр. можна було б й уникнути.

По-друге, ідея про можливість референдуму знищити парламентаризм видається в час демократизації суспільства та загального визнання правових цінностей не зовсім коректною. Референдум створює можливості реального впливу народу на владні рішення, можливості контролю за державною політикою в інтересах народу, громади, людини. Оскільки парламент виявляє свою правову природу у прийнятті рішень «для народу», то така форма участі стимулює, стримує, контролює парламент, але аж ніяк не створює йому загрозу. Нашу позицію підтримує В. Комарова в тому, що «безпосередня демократія являє собою суспільні відносини, що виникають у процесі вирішення певних питань державного і суспільного життя суб'єктами державної влади, правомочними і виражають їх суверенітет, шляхом безпосередньо владного волевиявлення, яке підлягає загальному виконанню (в масштабах питання, що вирішується) і не потребує будь-якого затвердження» [109, с. 7].

Позитивно для розвитку української державності у світлі міжнародних стандартів є прийняття національним Конституційним судом України Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008, у якому встановлено, що «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України». А щодо суперечки про первинність рішень референдуму чи Верховної Ради як органу законотворення встановлено, що «рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, в тому числі Верховною Радою України»

[220]. Отож, українське право встановлює референдум вищою формою публічного владарювання та «способом здійснення влади безпосередньо» [201].

Звернімо увагу на ще одну проблему референдумної участі – незначна кількість громадян, яка бере участь у цьому процесі. В середньому явка на референдум в країнах Європи становить 35-40% від усіх осіб, які мають на це право. Зваживши на те, що учасники референдуму не можуть мати одностайної думки і їхня думка ділиться принаймні на дві, кількість осіб, які прийняли рішення знову, кратно зменшується. Отож, фактично в середньому при такій формі участі 25-30% визначають референдумне рішення. За даними Грецької статистичної служби, 9 836 721 – загальна кількість виборців у Греції [305]. А шляхом простих підрахунків ми визначили, що рішення було прийнято близько 3,8 млн осіб. Видається, що рішення такого відсотка громадян всенародною волею можна назвати тільки умовно. Проте міжнародна спільнота стоїть на тій позиції, що особи, які не брали участі в референдумі, підтримують результати волевиявлення тих, які взяли участь у голосуванні. Громадяни з високою референдумною активністю, які стали учасниками однойменної форми здійснення публічної влади, не повинні бути заручниками бездіяльності інших осіб, які не змогли чи не хотіли взяти участь в управлінні своєю державою.

Незначна явка пояснюється не тільки низьким рівнем правової та політичної культури, правовим нігілізмом, низькою політичною активністю, але й небажанням громадян брати участь у здійсненні публічної влади. Показовою, хоча дещо юридично сумнівною, є позиція Конституційного Трибуналу Польщі, висловлена в рішенні від 27 травня 2003 р. № К11/03. Пояснюючи результати виборів про вступ Польщі до ЄС і явку менше ніж 50%, Трибунал визначив, що «такий результат слід розглядати одночасно і як відсутність згоди народу-суверену на проведення референдуму (тобто народ-суверен вирішив не застосовувати свого права приймати рішення на референдумі)» [309].

В аспекті участі громадян важливо обговорити проблему питань, які підлягають народному вирішенню. Визначення будь-якого питання, що постає перед публічною владою, не може бути предметом референдуму. Критеріями, на

нашу думку, має бути застосування таких принципів: важливість питання для суспільства, тобто має простежуватися загальносуспільний інтерес, актуальність в часі, доцільність та ефективність, тобто прийняте рішення матиме певні наслідки в державотворчій та правотворчій практиці держави. Загальновизнаними вважаються питання, які зазвичай заборонено висувати на референдум – це податкові питання та проблеми помилування чи амністії. Така заборона має об'єктивну потребу і тому не може вважатися обмеженням участі громадян у здійсненні публічної влади. Ефективність референдуму, на наш погляд, досягається завдяки громадянському суспільству, належний рівень політичної та правової культури створює належні умови для імплементації рішення народу чи громади в життя. Своєю чергою, імплементація результатів народних обговорень вказує на демократичність державної влади, легітимізує її в очах народу, зменшує дистанцію між державною владою та громадянським суспільством.

Конституційна практика України щодо референдумної участі в останні роки є невтішною. За даними громадських організацій, 2011 р. громадяни України спробували ініціювати проведення трьох загальноукраїнських референдумів (з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; дострокового припинення повноважень Президента України В. Януковича; з питання пенсійної реформи; заборони купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення). Збори із створення ініціативних груп відбулися у всіх регіонах країни, але всі ці ініціативи зазнали перешкод з боку влади та не були реалізовані. Основними такими перешкодами є заборона проведення зборів громадян для створення ініціативних груп; відмова посадових осіб місцевого самоврядування подати документи щодо створення ініціативних груп з проведення всеукраїнського референдуму до Центральної виборчої комісії, як того вимагає законодавство. Але найбільший «удар» взяла на себе ЦВК, яка впродовж року відмовила в реєстрації 116 ініціативним групам з проведення всеукраїнських референдумів. Отже, слушно зазначає Є. Захаров, що протягом кількох років наші громадяни не можуть реалізувати своє право на проведення

всеукраїнських референдумів за народною ініціативою [196, с. 177]. Згодом, у 2014-му, так званих «референдумів» було більш ніж достатньо (16 березня про статус АР Крим та м. Севастополь, 11 травня на Донбасі). Вони мали нелегітимний характер і більше схожі на правовий фарс, відбувалися з імітацією виборів та референдумів з боку адміністрацій окупованих територій. Водночас для зацікавлених у рішеннях референдуму він був «правовою ширмою» для мотивування власної позиції перед міжнародною спільнотою. Комісія Ради Європи за демократію через право (Венеціанська комісія) дала оцінку одному такому «референдуму», що відбувся у Криму: він не відповідає ні міжнародним стандартам, ні Конституції України [297]. Референдум є ефективною формою участі тільки за умови дотримання міжнародних стандартів проведення референдуму, принципів верховенства права.

Щодо місцевого референдуму в нашій державі склалася унікальна ситуація: взагалі немає закону про місцеві референдуми. Це спричинює значну прогалину в можливості громадян брати участь у здійсненні муніципальної влади, а також позбавляє права громадян вирішувати місцеві проблеми шляхом проведення референдумів. «Ситуація ускладнюється тим, що на сьогоднішній день питання організації та проведення місцевих референдумів залишилось поза законодавчим регулюванням, оскільки з прийняттям 06.11.2012 р. Закону України «Про всеукраїнський референдум», Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р., який регламентував порядок підготовки та проведення місцевих референдумів, втратив чинність, що унеможлиблює сьогодні проведення вказаної форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення» [68, с. 105]. Отож, з погляду теоретичної юриспруденції вказану ситуацію можна вважати прогалиною в законодавстві, яку розуміють як нестачу для розв'язання наявної проблеми такого нормативного припису, який за змістом його тексту (навіть при найбільш широкому трактуванні) підлягав би застосуванню в конкретному випадку [281]. Способом подолання класично є аналогія права та закону. Однак, на нашу думку, проводити місцеві вибори за аналогією з найближчим нормативним актом, а саме ЗУ «Про всеукраїнський

референдум» неможливо, оскільки правові відносини і їх правове регулювання мають зовсім іншу природу. Навіть з погляду участі громадян здійснюються в муніципальній та державній владі відповідно. Тому особливо актуальним на сьогодні є прийняття законодавчого акта, який забезпечував би громаді право на визначення своїх територіальних проблем.

У ст. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [213] міститься норма, яка потребує теоретичного пояснення, де зазначено, що «на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади». На перший погляд, це положення формально обмежує громадян брати участь у здійсненні публічної влади, проте воно обґрунтоване. Задля збереження суверенітету держави, її цілісності, ієрархізації влади та її повноти вказана норма є необхідною, позбавляє проявів хаосу і двовладності, субординує повноваження муніципальної та державної влади.

Особливої уваги заслуговує така форма відхильного (аброгативного) референдуму, як «народне вето».

Загальноприйнято під терміном «вето» (від латин. *veto* – забороняю) розуміти право, яке означає повноваження особи або групи осіб в односторонньому порядку заблокувати прийняття того чи іншого рішення; заборону, яка накладається одним органом державної влади на рішення іншого державного органу, чи акт, який зупиняє або не допускає вступу в силу рішення певного органу [16, с. 44].

У теорії конституційного права під «народним вето» розуміється інститут безпосередньої демократії, що передбачає право громадян відхиляти шляхом голосування на референдумі прийняті представницьким органом державної влади (органом місцевого самоврядування) і такі, що набули чинності, закони (акти органів місцевого самоврядування) або їх окремі положення [24, с. 6].

Отож, вето – це заборона певного рішення уповноваженою особою. Народ як джерело влади, єдиноначальний суб'єкт владних повноважень також уповноважений забороняти рішення. Це зумовлено не тільки правовою природою народовладдя, але й принципом ефективності. Рішення, яке прийняте і не

підтримується суб'єктами виконання, ніколи не буде ефективним. Закони, що не знайшли підтримки в більшості громадян, є формальними.

Важливо, щоб народне вето було абсолютне, тобто мало резолютивний характер. Вето корелює діяльність законодавчих та місцевих органів влади, стримує публічну владу. Шляхом виборів громадяни висловлюють довіру до влади, легітимізують її, проте в період між виборами є небагато форм контролю за діяльністю публічної влади. Законодавчі акти встановлюють правила поведінки для громадян, тому онтологічно справедливо, що такі акти можуть бути скасовані громадянами.

Народне вето сприяє зростанню громадянської участі в публічно-правових справах. Воно спонукає громадян більше цікавитися питаннями правотворчості, що служить подоланню правового нігілізму. Також «народне вето» є одним з механізмів подолання суперечностей між суспільством і владою. У всякій конституційній системі питання про введення інституту «народного вето» – це, по суті, питання про те, що краще – невиконання громадянами законодавства, спроби ухилення від його виконання або ж скасування правових актів самими ж громадянами у разі, якщо цього не робить представницький орган. Із цього погляду, народне вето – своєрідний юридично відпрацьований механізм поступок, на які можуть піти органи влади під тиском громадян [24, с. 12].

Народне вето як форма участі громадян у здійсненні публічної влади не є поширеною державно-правовою практикою. Зокрема, певні форми народного вето можна знайти в законодавстві штатів Америки, кантонів Швейцарії та земель Німеччини, в Італії, Латвії та Данії (тут така форма може бути ініційована тільки депутатами).

Щодо України, то впровадження такої форми обговорюється на науковому рівні. Зокрема, І. Жаровська вважає проблемним впровадження інституту «народного вето» і обумовлює це існуванням вето Президента як глави держави, діяльністю Конституційного Суду та недостатньо високим рівнем правової освіти, правосвідомості і правової культури пересічних громадян, які можуть виступати маріонетками в руках недемократичних еліт [81, с. 30]. Ми ж зі свого боку

відзначимо, що народне вето є тільки формою референдуму, а український народ досить юридично освічений, політично активний, щоб брати участь в управлінні своєю країною, зокрема скасовувати закони, які, на його думку, є несправедливими. На наше переконання, скасовний народний референдум потребує законодавчого закріплення в Україні та сприятиме розширенню правових форм громадян брати участь у здійсненні публічної влади.

Недоліком референдуму як форми безпосередньої демократії є те, що народ не може безперервно й оперативно вирішувати нагальні питання, тому важливо дослідити вибори як можливість народу та громади через представників впливати на прийняття представницькими органами державно-правових рішень (це й розглянемо в наступному підрозділі).

3.2 Вибори та участь у діяльності політичних партій як вагомі форми участі громадськості у формуванні публічної влади

Референдум не може бути єдиною і безперервною формою правотворчості. Народ повинен передати свої повноваження компетентним легальним, легітимним представникам через реалізацію такої форми участі, як вибори. Стаття 25 Загальної декларації прав людини декларує, що воля народу, яка має бути основою влади уряду, повинна виявлятися в періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають провадитись при загальному та рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або через інші рівнозначні форми, що забезпечують вільне голосування [83].

Проте виникає запитання: чи не втрачає народ свого права бути єдиним джерелом влади, передаючи владні повноваження виборним представникам? Відповідь на це питання знаходимо в Б. Ебзеєва: при утворенні представницької установи публічна влада не відривається від народу і не переходить до нього. Інститути представницької демократії в дійсності мають тільки правореалізаційну владу від імені акредитуючого народу, але не можуть претендувати на суверенність здійснюваної ними влади. «Влада цих органів не первинна, а

похідна... Демократична правова держава зі сили, що стоїть над суспільством... перетворюється на силу самого суспільства; відносини між народом і державою, обумовлені принципом конституціоналізму і нормовані відповідно до нього, зумовлюються тим, що саме волю народу легітимізує держава, яка зобов'язана виступати дійсним виразником потреб суспільного буття, органом соціального служіння» [289, с. 349].

Варто зазначити, що за умов панування адміністративно-командної системи громадяни були пасивними, і в широкому розумінні цього слова, і в правовому відношенні. Наприклад, наявна практика виборів до органів Рад СРСР характеризувалася форсуванням виборів, створенням бюрократичним апаратом таких умов, згідно з якими громадянам надавалася можливість виказати повну підтримку єдиному кандидатові, який визначався практично без їх участі [283, с. 43]. Радянська юриспруденція стояла на тій позиції, що вибори є представницькою формою демократії, оскільки через них не здійснюється влада, а лише обирають представників для її здійснення. Така позиція зумовлена вузькоідеологічним спрямуванням та колективістським підходом у державно-правовій практиці. Але вже наприкінці 1980-х років О. Мурашин зазначав, що такі інститути, як вибори, звіти депутатів перед виборцями, пов'язані з народним представництвом, але належать до інститутів безпосередньої демократії, оскільки в усіх згаданих випадках громадяни самі безпосередньо формують представницькі органи і прямо впливають на їх роботу. У конституційному ж значенні представницьку демократію виражають органи державної влади [157, с. 42]. Така теорія є загально визнаною на сьогодні і вказує на сприйняття громадянина активним учасником державно-владної сфери, а не на домінування в ній органів публічної влади.

Вибори – це форма безпосередньої участі громадян в управлінні державою шляхом формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування, їхнього персонального складу [263, с. 7].

Вибори є класичною формою політичної участі і найбільш поширеною в останні історичні епохи. «...Робочі стали брати участь у виборах до ландтагів

окремих держав, в муніципалітети, промислові суди, стали оспорювати у буржуазії кожну виборну посаду, якщо при заміщенні її у голосуванні брала участь достатня кількість робочих голосів. І вийшло так, що буржуазія й уряд стали набагато більше боятися легальної діяльності робочої партії, ніж нелегальної, успіхів на виборах – ніж успіхів повстання. Бо і тут умови боротьби істотно змінилися. Повстання старого типу, вулична боротьба на барикадах, яка до 1848 р. всюди в підсумку вирішувала справу, значною мірою застаріла...» [290, с. 540, 546]. Вибори виступають цивілізованим способом формування органів публічної влади, можливістю громадян вибрати програму розвитку суспільства на найближчий період, легалізувати органи влади.

Інститут виборів демократизує владу і державу, дозволяючи проявляти політичну та правову позицію громадянам країни. С. Хантінгтон зазначав, що політична система будь-якої держави у ХХ ст. визначається як демократична тією мірою, якою особи, наділені вищою владою ухвалювати колективні рішення, обираються шляхом приватних, неупереджених періодичних виборів, під час яких кандидати вільно змагаються за голоси виборців, а голосувати має право майже все доросле населення [268, с. 17]. Своєю чергою, О. Скрипнюк проводить чіткі паралелі – неефективна виборча система дорівнює недемократичній державі, додаючи, що якщо народ (громадяни держави) виявляється відірваним від управлінської системи і не має доступу до неї (це означає, що вони позбавлені можливостей формувати органи державного управління та контролювати завдяки передбаченим законом правовим інститутам їхню діяльність), то таку систему державного управління аж ніяк не можна охарактеризувати як демократичну [232]. Через реалізацію права обирати і бути обраним проявляється одна з найактивніших форм участі громадян у здійсненні публічної влади.

Вибори забезпечують справедливе представництво інтересів різних груп громадян, сприяють політичному структуруванню суспільства, встановленню працездатного стійкого уряду, забезпечують права меншин (насамперед етнокультурних) на справедливе представництво [282, с. 65].

Вибори є правовим способом передачі повноважень на владну діяльність від

народу органам публічної влади. Акт виборів за своєю суттю є концентрованим проявом реальної волі народу. Так, у п. 6 Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 р. [76] визнається, що «воля народу, яка виражається вільно і чесно в процесі періодичних та дійсних виборів, є основою влади та законності будь-якого уряду».

Інститут виборів реалізується через право громадянина обирати та бути обраним. Стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., конкретизуючи положення Загальної декларації прав людини, проголошує, що «кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців» [152]. Через інститут виборів формується публічна влада і громадянин має змогу не тільки брати участь у її здійсненні, а й формувати її безпосередньо і після обрання самому бути елементом у механізмі публічної влади.

Ми вже акцентували увагу на тому, що більшість громадян не є постійно політично активними, не беруть активної участі у вирішенні державних справ та прийнятті правових рішень. Лише незначний відсоток громадян вирізняються постійною соціальною активністю. Наприклад, Л. Мілбрет, поруч з так званими «політичними гладіаторами», чи активними учасниками демократичних процесів, виділяв надзвичайно потужну в сучасних політичних системах соціальну групу «спостерігачів», які, попри свою мінімальну активну політичну участь, становлять надзвичайно високий відсоток громадян і вагомо впливають і на конкретні політичні процеси, і на загальний процес розроблення й реалізації державної політики та на прийняття важливих державних рішень [310, р. 224]. Вибори надають можливість, з одного боку, а з іншого – створюють стимул для загальної маси громадян зі звичайною активністю вирішувати справи державного значення.

Вибори дають можливість індивідууму проявлятися як громадянин та

субординувати себе з народною волею. Очевидно, що всі члени суспільства не можуть мати однакові потреби й інтереси. Інакше в державі не існувало б потреби в політичних партіях і політичних представниках, що виражають різні інтереси у владних структурах, і держава, по суті, виконувала б тільки одноголосно прийняті рішення. Тоді відпадала б і необхідність у виборах та голосуванні. Насправді громадяни держави мають різні погляди й уподобання відносно суспільних благ. Народ як динамічний соціальний агрегат індивідуумів, як суспільство, навряд чи становитиме монолітну більшість щодо всіх питань, що виникають під час державного управління, а відтак матимемо досить якісно і кількісно відмінні більшості на різні державні ситуації. Відтак в одному випадку (за якоїсь ситуації) меншість може стати складовою більшістю, а в іншому – частина більшості перетворюється на меншість [285, с. 18–19].

Проблема сучасного державно-владного процесу проявляється в низькій активності громадян. Якщо говорити про виборчий процес, то вона дістала назву «електоральний абсентеїзм», що проявляється у свідомому ухиленні громадян від участі у виборчому процесі. Цей процес свідчить не тільки про низьку активність, але й про нестійкість демократії. На нашу думку, він викликаний внутрішніми і зовнішніми чинниками. До перших відносимо такі явища, як нестабільність політичної системи, зниження легітимності публічної влади, імітаційне представництво інтересів в органах влади, неефективність державних інститутів, низький рівень політичної конкуренції, відсутність заохочення та інформаційного пояснення вагомості електоральної участі з боку державних органів тощо. Тобто до зовнішніх факторів відносимо ті явища, які спровоковані державою та владою. Навколишнє суспільне середовище також здійснює свій вплив, тому й громадянське суспільство не стоїть осторонь електоральних процесів, воно «має враховувати наявне в ньому різноманіття учасників, проблематики, форм діяльності, виступаючи відображенням соціально-культурного розмаїття глобального суспільства, та стати впливовим фактором заохочення громадян до участі у всіх проявах суспільного життя» [275, с. 6].

Втім, абсентеїзм має двосторонній характер. До внутрішніх факторів слід

віднести такі: низький рівень політичної та правової культури населення, недовіра громадян чинним органам влади та системі влади загалом, внутрішнє байдуже ставлення до процесів, що відбуваються в суспільстві і державі, політичний та правовий нігілізм, відчуття неспроможності домогтися змін у владних відносинах.

Електоральний абсентеїзм має й негативний вплив на систему держави, адже за відсутності ефективних інститутів, прийнятної політичної системи руйнуються державницькі та конституційні цінності, результатом недемократичних виборів є формування легітимних, але недієздатних органів влади.

Абсентеїзм властивий, зауважмо, не лише державам, що тільки розвивають демократичні цінності, але й країнам зі сталим політичним устроєм. Дослідники стверджують, що в США, Франції неявка на вибори сягає 50%, а подекуди і більше [40, с. 54].

Якщо акцентувати на практичних аспектах електоральної участі в Україні, то варто звернутися до статистики. На позачергових виборах Президента України у травні 2014 р. явка становила 60,3%. При цьому такий середній показник пояснюється військовими проблемами в Луганській (39%) та Донецькій (15%) областях. Найвищий показник у Львівській – понад 78% [186]. Дещо нижчою була явка на позачергові вибори до Верховної Ради України в жовтні 2014 р. і становила 52,42%, лідером знову ж таки була Львівська область – близько 70%. Чи можемо казати, що в Україні існує проблема електорального абсентеїзму? На жаль, так. Отож майже половина громадян України не скористалася своїм політичним правом обирати. Ця частина не взяла участі в політичних та правових процесах, не вибирала напряму розвитку своєї країни. Таку ситуацію не можна вважати задовільною і потрібно говорити про виборчий нігілізм у сучасній Україні.

Варто погодитися з дослідниками проблем абсентеїзму в тому, що для подолання причин потрібно визначити подальші кроки, які зараз видаються найбільш ефективними, йдеться про підвищення рівня прозорості роботи державних інститутів; підвищення електоральної та правової культури населення;

вплив соціальних чинників на поведінку українського електорату, які створювали б зацікавленість громадян в електоральному процесі; підвищення духовного, економічного, культурного й політичного престижу країни в очах її громадян [214, с. 182].

Державна влада в умовах демократичного режиму зацікавлена в підвищенні рівня культури участі, для цього використовують низку можливостей для виборців. Наприклад, голосування за відкріпними посвідченнями на спеціально визначених ділянках (Австрія), голосування на території дипломатичних і консульських представництв (Естонія, Іспанія, Латвія тощо), голосування поштою (Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція та низка інших країн), голосування за довіреністю (Бельгія, Великобританія, Нідерланди, Франція), голосування за місцем перебування – вдома, в лікарнях тощо (Греція, Латвія, Литва) [31, с. 24].

Нам видається, що на сучасному етапі розвитку інформаційних технологій проблема електорального абсентеїзму частково вирішується із впровадженням можливості дистанційного голосування. Законодавство деяких держав (США, Канада, Бразилія, Естонія, Південна Корея) вже визначає можливість такої форми участі, а інші є на стадії законодавчого експерименту. Слушним є зауваження В. Коваленка, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави, а також сприятиме зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у країнах-членах ЄС [100, с. 173].

Прихильники системи е-голосування виокремлюють низку позитивних наслідків від модернізації національного виборчого процесу, здебільшого акцентуючи увагу на зменшенні видатків бюджету, пов'язаних з утворенням територіальних виборчих округів, виборчих ділянок, формуванням складу виборчих комісій, виготовленням бюлетенів, підготовкою приміщень для голосування, тривалим підрахунком голосів тощо. Побутує думка, що за умови дистанційного голосування мінімізується можливість тиску на волевиявлення

громадян, а відтак підвищиться достовірність вибору, технічно можливим стане надійний захист виборчої системи від несанкціонованого втручання ззовні, зникнуть такі явища, як підробка бюлетенів, їх свідоме пошкодження з метою зміни результатів волевиявлення населення тощо [255, с. 309]. Вказаний засіб надасть громадянам ширші можливості, серед яких економія часу, розширення можливостей для осіб з фізичними вадами чи тих осіб, які тимчасово змінили місце перебування тощо.

Існує думка, що впровадження електронних технологій не тільки не стимулюватиме участі, але й сприятиме відчуженню громадян від влади. Американський експерт В. Нойман вказує, що покращення інформованості громадян прямо не впливає на зростання політичної участі. Така тенденція пояснюється головню стилем роботи сучасної журналістики, яка, насамперед, висвітлює негативні сторони політичної діяльності. Англійський політолог Дж. Стріт, переконує, що демократія не зводиться лише до підрахунку голосів чи запровадження більш модерних способів голосування. У цьому контексті існує велика загроза того, що виборці просто «замкнуться» у своєму однобічному світі політичних уявлень, які будуть формуватися електронними засобами масової інформації (див.: [27]).

І. Дахова зазначає, що проблема стосується реалізації на практиці такої форми голосування (е-голосування), зокрема це потребує розробки нових програм, виробництва нового обладнання для здійснення електронного голосування, проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед виборців щодо застосування таких форм голосування, зрештою, такий спосіб голосування може бути просто недоступним для окремих категорій громадян, що не мають доступу до інтернету [67, с. 72]. До цього варто додати вагомі економічні витрати з боку державного бюджету. Втім, на нашу думку, позитивних чинників набагато більше, ніж негативних, тому, переконані, впровадження дистанційного голосування сприятиме участі громадян у здійсненні державної влади. До речі, українська влада задумується над втіленням електронного голосування, яке, за словами заступника голови ЦВК А. Мегери, може бути

втілене впродовж найближчих 5 років [145].

У правовій практиці виборчого процесу простежуються радикальні форми подолання проблем електоральної участі. Так, загалом в більшості країн форми участі мають добровільний характер, проте в деяких країнах передбачено обов'язковий вотум, тобто юридичний громадянський обов'язок виборців взяти участь у голосуванні. Проте за неучасть у виборах не настає якої-небудь відповідальності. Зрештою, далеко не в усіх зарубіжних країнах участь у виборах вважається тільки громадянським обов'язком (Бельгія, Греція, Італія, Люксембург та ін.). Там встановлюється відповідальність за ухилення від участі у виборах. Наприклад, в Австрії особа, яка ухилилася від участі у виборах, піддається штрафу в розмірі 1 тис. шилінгів, а в Пакистані передбачено кримінальну відповідальність у вигляді каторжних робіт до 6 років і штрафу в розмірі 5 тис. рупій [119]. На нашу думку, примушування до участі в голосуванні на практиці призводить до того, що пасивний виборець стає здобиччю політичної демагогії або голосує навмання, без свідомого вибору, що на практиці призводить до спотворення народного волевиявлення і фальсифікації кінцевого результату. Така участь не досягає своєї правової мети, виступає засобом неефективного використання ресурсів народу.

Принцип гуманізму і людиноцентризму у правовому житті категорично заперечує вищезазначену практику. Право голосувати – це індивідуальна воля громадян, і з перетворенням вказаного права на обов'язок руйнується онтологічна природа виборчого процесу та сутність усіх політичних прав.

Звернімо увагу на ще один прояв участі. Вона повинна бути забезпечена шляхом загального виборчого права. Деякі країни мають особливі вимоги до виборчого процесу. У Бразилії до кола осіб, які не можуть вноситися у список кандидатів, віднесено особи, що перебувають на військовій службі [112, с. 418], це ж стосується Греції, Фінляндії, а в Росії навіть позбавлені права голосу громадяни, що знаходяться в місцях позбавлення волі [116], Конституція Мальти ж передбачає позбавлення в разі засудження до відбування покарання в місцях позбавлення волі на строк понад 12 місяців [115], у Бельгії – на строк понад

4 місяці. В загальному експерти всі обмеження, що стосуються виборчої участі, сформувавши в такі групи: а) підстави, пов'язані зі спеціальним статусом громадянина; б) обмеження, зумовлені вчиненням протиправних дій (злочинів й адміністративних деліктів), що потягнуло за собою позбавлення виборчих прав; в) обмеження, пов'язані з місцем проживання особи (особи, які постійно проживають за кордоном); г) обмеження, зумовлені психічним станом особи, непов'язаним з визнанням її недієздатною; д) обмеження щодо засуджених до відбування покарання в місцях позбавлення волі на період засудження. Останнє положення (що, до речі, є поширеною європейською практикою), на нашу думку, обмежує виборчі права громадян, зокрема право брати участь у публічній владі. Особа, що вчинила злочин, залишається громадянином держави, членом суспільства і тому вищезазначені обмеження є безпідставними. Обмеження волі може бути підставою позбавлення активного виборчого права, але в жодному разі не пасивного. Як вказується у висновку Венеціанської комісії, позбавлення виборчого права допускається лише в тому випадку, коли особа має судимість за скоєння настільки серйозного злочину, що позбавлення політичних прав є справді пропорційним скоєному злочину [240, с. 64, 66]. Тут йдеться тільки про право бути обраним і тільки для осіб, що скоїли тяжкий злочин. Декларація про критерії вільних і справедливих виборів від 1994 р. в п. 2 визначає, що «кожен громадянин, позбавлений права голосування або виключений із списків виборців, повинен мати право оскаржити таке рішення в судовому порядку для швидкого і дієвого усунення помилки, якщо вона зроблена» [70]. Показовими в цьому аспекті є Конституції Нідерландів [114], Люксембургу та Австрії [113], які позбавляють права брати участь за рішенням суду. Така практика дає можливість індивідуального підходу до вирішення окремих ситуацій та забезпечує законність при дотриманні стандартів виборчої участі. Наша думка з приводу обмеження виборчого права за скоєння злочину така: підтримуємо конституційні положення українського законодавства (ч. 3 ст. 76 Конституції України), оскільки факт вчинення особою умисного злочину, незалежно від його природи і тяжкості, є несумісним з участю таких осіб у публічній владі та не позбавляє особу

громадянства, а отже, права реалізовувати в повному обсязі свої політичні права.

Вибори стають ефективною формою участі громадян, якщо отримують реальний результат. Проведення виборів заради створення іміджу легальності, без безпосередньо самого правового характеру, призводить до ще більшої деформації владних органів та абсентеїзму з боку суспільства, оскільки «абсолютно хибним є усвідомлення права виключно з точки зору інструментарію для втілення волі певної соціальної групи, наділеної владними повноваженнями, як формального регулятора суспільних відносин, оскільки воно (право) є відображенням усвідомленої соціальної необхідності та правової культури суспільства» [28, с. 486]. Тоталітарна влада також використовує номінально виборчий процес для демонстрації цивілізованим народам загальнодержавного схвалення. Виділяють такі форми неправового впливу на суб'єктів виборчого процесу: підкуп представників влади, підкуп кандидатів на виборну посаду, підкуп виборців шляхом вручення їм подарунків, грошових коштів; примушування виборців голосувати за певного кандидата посадовими особами державних органів, суб'єктів господарювання шляхом погроз й обману в ситуації, коли виборці безпосередньо підпорядковані чиновникам або перебувають з ними у трудових відносинах [125, с. 17]. Для подолання проблем впливу на виборчий процес встановлюються міжнародні стандарти (принципи) виборчого права.

Основні принципи виборів – вихідні засади, відповідно до яких здійснюються вибори і залежно від змісту та реалізації яких вибори можна вважати реальною формою участі громадян у публічно-владній діяльності. Міжнародна спільнота розробила чимало принципів виборчого процесу, що вказують на належність інституту виборів: проведення вільних виборів із розумною періодичністю, як це встановлено законом; припущення, щоб усі мандати, принаймні в одній палаті національного законодавчого органу, були об'єктом вільної змагальності кандидатів під час всенародних виборів; гарантування дорослим громадянам загального і рівного виборчого права; забезпечення, щоб голосування проводилося таємно або застосовувалась рівноцінна процедура вільного голосування і щоб підрахунок голосів та

повідомлення про нього були чесними, а офіційні результати були обраховані; повага права громадян здобувати політичні або державні посади особисто або в ролі представників політичних партій чи організацій без дискримінації; забезпечення того, щоб кандидати, які отримали необхідну кількість голосів, визначену законом, належно заступали на посаду та могли обіймати її до закінчення строку своїх повноважень або до їх припинення в інший спосіб, який регулюється законом відповідно до демократичних парламентських та конституційних процедур [76]. Цитований документ визначає тільки певні загальні стандарти, кожен з яких настільки важливий, що може бути предметом самостійного вивчення. Однак вагомим є те, що саме ці принципи спрямовані на забезпечення безперешкодної участі громадян у виборчому процесі.

Звернімо увагу на обов'язковість принципу таємності виборів. Саме такий процес забезпечує можливість публічної влади консолідувати громадську позицію. Таємність позбавляє особливої преференції одного учасника, скажімо окремого громадянина, а на перший план виводить консолідоване рішення всього народу. Ми вже зазначали, що влада не може задовольнити волю кожного громадянина, зважаючи на їх різновекторність та багатоаспектність. Вибори дають можливість визначити переважальну волю громадян. Тому можемо говорити про участь народу, громадян у державно-владній діяльності шляхом формування первинних органів публічної влади.

Вагомим є принцип поінформованості виборців. Для забезпечення ефективної участі необхідно, щоб виборець мав право доступу до інформації, пов'язаної з виборчим процесом, а також щоб забезпечувалося з боку держави рівне право інформування для всіх кандидатів та політичних сил. Приватна особа, як правило, не в змозі впливати ні на механізми формування органів державної влади, ні на механізми прийняття ними рішень. Цю ситуацію не змінює навіть те, що в демократичному суспільстві представницьку державну владу формують різні верстви населення. Загальна воля народу за допомогою виборчих технологій може бути визначена лише більш або менш приблизно, оскільки ті, хто складає народ, переважно не спроможні адекватно оцінити конкретну ситуацію та свої

інтереси в цій ситуації. В умовах майже неусувного інформаційного дефіциту вони нерідко голосують за те, що, як їм здається, відповідає їхнім інтересам, але таким не є. Тому переважно державна влада, особливо в антидемократичних режимах, здійснюється в інтересах насамперед політичної еліти [153, с. 231]. Основною ціллю виборів у демократичній державі є вибір представників публічної влади безпосередньо громадянами. Ця ціль нівелюється, коли виборча участь має не реальний, а «хибний» характер, тобто особа вводиться в оману за допомогою виборчих та інформаційних технологій. В останній період розвитку інформатизації такі «чорні» технології, що використовуються в ЗМІ, мережі інтернет, є дуже поширеними та, зважаючи на їхні різні прояви і креативні підходи, не завжди зрозумілі для виборця, по суті, це оманливі пастки. Причому вони не завжди мають явно кримінальний характер, а діють у формальних межах правового поля.

Розглядаючи питання електоральної участі, було б методичною помилкою не розглянути таку важливу проблему, як застосування адмінресурсу під час реалізації форм безпосередньої демократії, «який можна визначити як вплив посадових осіб з використанням їх владних повноважень на розвиток політичного процесу в Україні, зокрема, на здійснення та результати виборчого процесу з метою збереження влади» [66, с. 137]. Застосування адмінресурсу призводить до того, що за формального дотримання демократичних норм волевиявлення виборців і результати виборів є під значним впливом публічних чиновників, керівників підприємств та установ. Волевиявлення громадян має мати особистий характер, і вплив правлячих представників влади сприяє девальвації індивідуальної політичної волі, а в підсумку сприяє відчуженню громадян від влади, оскільки останні розуміють, що від їх волі в державі не залежить нічого і змінити правлячих представників публічної влади неможливо, тому й індивідуальна участь непотрібна і неефективна. У зв'язку із цим, підтримуємо позицію вчених-конституціоналістів, що для усунення адмінресурсу доречно переглянути чинні виборчі норми на предмет неможливості балотуватися на виборах окремим категоріям посадових осіб, принаймні в тих округах, де вони

здійснюють відповідні функції.

Отже, ми визначили вагомість участі шляхом виборів для формування первинних органів влади, її легальності та легітимності, консолідації загальнодержавного напрямку розвитку країни, подолання політичного і правового нігілізму з боку громадськості.

На думку американського дослідника Б. Гінзберга, вибори не тільки стримують й обмежують ймовірні негативні наслідки масових політичних дій, а й дають можливість перетворити і потенційно небезпечну участь мас в політичному і виборчому процесі на головне джерело державної влади й авторитету. Насамперед вони забезпечують масову підтримку самому режиму. Формальна можливість брати участь у виборчому процесі дозволяє переконати пересічних громадян у тому, що обрана ними влада дбає про їхні інтереси. Участь у виборах означає підтримку масами урядових програм і політичного курсу, їх згоду з оподаткуванням та військовою службою. Вибори сприяють розширенню влади держави, оскільки допомагають переконати громадян вільно надати правителям владу і повноваження, які авторитарні режими, як правило, забезпечують за допомогою придушення силою незадоволеної опозиції [279, с. 120].

Втім, за твердженням науковців, цими позитивними аспектами виборча участь не вичерпується. Окрім безпосереднього волевиявлення виборців, виборчий процес стимулює громадську активність і в інших виявах та формах. Їх перелік не вичерпується діями, спрямованими на підтримку тієї чи іншої політичної сили, котрі є безпосередніми суб'єктами виборчого процесу, його основними акторами. На думку експертів, найпоширенішими видами діяльності, що їх здійснюють організації громадянського суспільства під час виборчої кампанії, стали: 1) інформаційно-мобілізаційні акції: інформування виборців щодо різних аспектів виборчої кампанії і виборчих прав громадян, мобілізація виборців (особливо молодих) та активізація їх участі у виборах; 2) правозахисна діяльність: консультивання виборців та учасників виборчого процесу стосовно методів захисту їх виборчих прав; 3) моніторингова діяльність: стеження за дотриманням виборчого законодавства, спостереження на виборчих дільницях та

безпосередньо в день голосування, проведення електоральних соціологічних досліджень; 4) просвітницька діяльність: правова й організаційна підготовка спостерігачів, підвищення якості підготовки суддів у галузі виборчого законодавства [138, с. 5].

Виборчий процес є довготривалим і не обмежується лише днем голосування. Деякі політологи навіть виділяють участь у передвиборчій кампанії як окремий вид політичної участі, під якою розуміють встановлений законом період, упродовж якого здійснюється організаційна, ідеологічна, пропагандистська, інформаційна підготовка виборів [41, с. 201]. Такої ж думки дотримується й В. Скрипнюк, коли стверджує, що на відміну від виборів, де діяльність здійснюється індивідуально, участь у передвиборчій кампанії дозволяє громадянину впливати на державну владу шляхом збільшення потенційної кількості голосів за ту політичну силу, з якою він асоціює майбутню державну владу [230, с. 48–49].

Передвиборча кампанія є процесом, у якому громадськість також бере активну участь, при цьому обираючи не тільки посадових осіб, політичні партії, але й схвалюючи їх політико-правову програму, вказуючи на бажаний вектор розвитку держави та правової системи.

Підсумовуючи аналіз виборів як форми участі громадян у здійсненні публічної влади, визначимо їх як безпосередню форму здійснення народовладдя, що полягає у формуванні персонального складу органів первинного представництва.

Виборчий процес неможливий без ще одного інституту громадянського суспільства – політичних партій. Вважаємо за необхідне дослідити участь у політичних партіях як ще одну форму здійснення впливу на публічну владу. Це зумовлено зростанням ролі політичних партій у виборчому процесі, оскільки «нині партії є тим інститутом влади, без якого не можуть здійснюватися вибори як основний механізм формування державності» [42, с. 83].

Сучасний стан державної реальності забезпечує активну демократизаторську політику та «призводить до того, що громадянське

суспільство політизується» [73, с. 125–127], при цьому основними інститутами, що репрезентують інтереси громадян у виборчому процесі, формуванні органів влади та реалізації політичного курсу, є політичні партії [92, с. 6].

Правова реальність сучасного суспільства актуалізує проблему політичних прав, серед яких ключовими є права на свободу об'єднання та свободу вираження поглядів, на свободу мирних зібрань. Так, відповідно до ст. 20 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. Ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації [83]. Такого ж змісту норми знаходимо в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р., у Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод [111], а згодом вони стали юридично обов'язковими положеннями низки міжнародних і регіональних інструментів у галузі прав людини.

Свобода вираження поглядів є загальним правом, а його структурним елементом можемо вважати саме право участі громадян у діяльності політичних партій. Різні об'єднання є стрижнем структурованого громадянського суспільства, однак особливо важлива роль у реалізації свободи політичної діяльності громадян держави, здійсненні їх права на участь в управлінні державними справами, а також у забезпеченні політичної та ідеологічної багатоманітності (плюралізму) належить політичним партіям як специфічному виду об'єднань громадян [16, с. 122]. В аспекті публічної влади акцентуємо увагу не на всіх об'єднаннях громадян, а саме на політичних партіях, які створюються задля доступу до владної діяльності на всіх рівнях. Політичні партії є найважливішим інструментом, що дозволяє забезпечити і участь громадян у політичному житті, і вираження волі народу, яка повинна бути перманентним вказівником для публічної влади в демократичній державі.

Відповідно до національного законодавства, політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у

виборах та інших політичних заходах [209]. Ширше тлумачення подано в російському законодавстві, де політичною партією є «громадське об'єднання, що створене з метою участі громадян Російської Федерації в політичному житті суспільства за допомогою формування та вираження їхньої політичної волі, участі в громадських і політичних акціях, у виборах і референдумах, а також з метою представлення інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування» [1, с. 7].

Керівні принципи правового регулювання діяльності політичних партій, що прийняті Венеціанською комісією, встановлюють, що політична партія – це добровільне об'єднання осіб, одним із завдань якого є участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом висунення кандидатур на вільних і демократичних виборах [222, с. 21]. Отож, участь у виборах є прерогативою, хоча й не обов'язковою функцією політичної партії. Так, за даними ЦВК України у позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 р. взяло участь тільки 29 політичних партій [274]. За даними Міністерства юстиції, станом на початок 2017 р. в Україні зареєстровано 352 політичні партії [75]. Тож тільки кожна дванадцята партія в нашій країні подає своїх кандидатів як представників до органів державної влади. Конституційна практика зарубіжних країн показує, що часто виборча функція є обов'язковою, наприклад, у Конституції Швеції під партією розуміється «будь-яке об'єднання або група виборців, котрі виступають на виборах...» [117].

Зауважмо, що політичні партії, які не стали правлячими, також впливають на правову політику держави, роблячи її діяльність відкритою, прозорою та здійснюючи контроль за публічною владою, її органами і владною елітою, критикуючи політичних лідерів та відстоюючи опозиційні ідеї. Участь у здійсненні публічної влади політична партія може реалізувати окрім електорального способу ще шляхом проведення політичних акцій, соціального тиску на органи державної влади та місцевого самоврядування.

Для реалізації інституту участі громадян через політичні партії важливим є принцип політичного плюралізму (політичного різноманіття) – це правова

можливість створення будь-яких політичних партій і рухів для вираження інтересів різних соціальних груп суспільства [234, с. 160].

Політичний плюралізм розглядається як один із принципів суспільного устрою, згідно з яким суспільно-політичне життя має охоплювати безліч різноманітних взаємопов'язаних і водночас автономних соціальних і політичних груп, організацій, чиї установки, ідеї та програми знаходяться в постійному зіставленні, порівнянні, змаганні і конкурентній боротьбі. «Принцип багатопартійності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права, становленні інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні й інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів» (Рішення Конституційного Суду України № 18-рп/2001 від 13 грудня 2001 р. (справа про молодіжні організації)) [217].

Дотримання в державно-правовій політиці принципу плюралізму не тільки створює передумови для парламентаризму, конституціоналізму та демократизації держави, але й підвищує рівень електоральної культури громадян, створює широке поле для відстоювання власної позиції та можливості вибору прийнятної для особи політичної і правової ідеології. Як вважав В. фон Гумбольдт, у політичному сенсі різноманіття дуже цінне, бо органічний розвиток людини з необхідністю вимагає «різноманіття ситуацій». Навіть найбільш вільна і незалежна людина, писав він, не може досягти належного розвитку в одноманітних умовах [61, с. 30]. «Багатопартійність в межах радикальних ідеологій передбачає можливість вибору громадянами певного вектора розвитку державотворення у країні, наявність політичної конкуренції формує систему «стримувань та противаг» у владних інституціях» [79, с. 163]. Плюралізм дозволяє обрати громадянину політичну партію, яка близька йому за політичною свідомістю, де можливо стати її членом, або просто підтримати цю партію під час електорального вибору. «Партії, – зазначає Федеральний конституційний суд Німеччини, – акумулюють думки, інтереси і прагнення стосовно політичної влади і її здійснення, приводять їх у збалансований стан,

формуючи їх в альтернативи, серед яких громадяни можуть здійснити свій вибір» [51, с. 88–89]. Закріплення ідеологічної та політичної багатоманітності Конституції означає, що Україна як демократична держава відхиляє навіть можливість встановлення монополії однієї політичної партії та її ідеології.

Участь громадян є вагомою у виборчий період, а в міжвиборчий коефіцієнт цієї участі не настільки помітний. Особливу роль при цьому відіграють політичні партії як спеціалізований інститут громадянського суспільства, покликаний формувати первинну політику, реалізовувати її на державному рівні й контролювати її здійснення. На думку представника канадської школи партисипативної демократії К. Макферсона, у великих суспільствах демократія участі має вибудовуватися за пірамідальним принципом: пряма демократія в основі і демократія делегатів на кожному рівні, що вище від основи. При цьому обрані представники мають виступати в ролі посередників у формуванні й артикулюванні загальної волі та обслуговувати інтереси членів організації, що їх висунула, перебувати під постійним і пильним наглядом громадськості [309, р. 108]. Участь у політичних партіях забезпечує для громадян подвійну можливість: по-перше, формувати представників для владної діяльності, по-друге, контролювати публічну владу.

Роль політичних партій у політичній системі суспільства визначається через їх участь у виборчому процесі. Зрозуміло, що участь політичних партій у виборах є важливою характеристикою їх діяльності. Перемога на виборах для політичної партії є засобом одержання повноважень для втілення своєї передвиборчої програми. Д. Сарторі визначає політичну партію як «політичну групу, яка активно бере участь у проведенні виборів і має завдяки цьому можливість проводити своїх кандидатів в органи публічної влади» [314, р. 64].

Участь у діяльності політичних партій активізує громадську позицію, надає можливість взаємодії громадянського суспільства і держави. «Політичні партії є особливим елементом громадянського суспільства. З одного боку, вони є формою самоорганізації громадян, виразником їх політичних інтересів. З іншого боку, приводячи своїх представників до влади в результаті виборів, політичні партії

самі стають складовою частиною влади» [185, с. 7]. Якщо політична партія прийшла до влади, – це створює можливість для безпосереднього втілення політичних і правових поглядів прибічників певної програми розвитку суспільства і держави.

Політичні партії мобілізують та заохочують участь громадян у здійсненні публічної влади. Роль політичних партій та організацій під час демократизації поставторитарних країн полягає в активізації широких верств населення в різних формах політичної участі, кооперуванні громадян у добровільні об'єднання, різноманітні колективи, у встановленні формальних правил унормування політичної діяльності соціальних груп та індивідів [42, с. 80].

Партії набирають кандидатів і ведуть кампанію за їх обрання на ту чи іншу державну посаду, а також мобілізують людей для участі у відборі державних діячів [198, с. 17]. Завдяки участі в діяльності партії формуються політичні лідери, які згодом стають керівниками органів державної влади, тож політичні партії є «кузнею» кадрів для публічної влади.

Потрібно згадати про важливу роль партій у формуванні кандидатур на керівників органів публічної влади, яка забезпечується через рекрутування, що передбачає діяльність з підбору і висунення кандидатів і для самої партії, і для інших організацій, що входять до політичної системи, зокрема висунення кандидатів у представницькі органи влади та у виконавчий апарат держави. Через свої політичні кадри політична партія проводить політику в державному апараті й інших організаціях, поширює свій політичний вплив на інші інститути політичної системи суспільства. Ця функція спрямована на підбір осіб, які поділяють погляди політичної партії, мають найкращі здібності до управління суспільними процесами та спроможні реалізувати програму політичної партії в державній практиці. Її реалізація дозволяє формувати циркуляцію еліт і не допустити монополізації влади певною групою [32, с. 319].

Визнаємо слушність Р. Чупріна в тому, що участь громадськості у формуванні партійної політики є процесом безпосереднього або опосередкованого впливу однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їх

об'єднань, організацій або груп, які діють відповідно до національного законодавства або практики, на процеси підготовки, обговорення та прийняття рішень політичними партіями і відбору політичними партіями кадрів для управління державою [278, с. 17].

Однак з погляду юридичного праворозуміння, потрібно акцентувати увагу ще на одній вагомій ролі політичних партій – здійснення захисту прав та свобод людини і громадянина. Тобто створення, функціонування політичної партії не є самоціллю, а повинно бути підпорядковане виконанню, насамперед, цієї функції. Важливо чітко усвідомлювати, що за своєю природою політичні партії тісно пов'язані з правами людини та громадянина, що закріплені в Конституції, оскільки базуються на комплексі політичних прав особи (на об'єднання, висловлювання своєї думки, свободу слова) і покликані забезпечити їх повноцінну реалізацію.

Партії є найбільш широко використовуваним інструментом участі громадян у політичному житті і здійсненні пов'язаних із цим прав. Як ключовий елемент політичного життя плюралістичного суспільства, партії відіграють важливу роль у формуванні інформованого й активного електорату. Крім цього, політичні партії часто виступають в ролі «сполучної ланки» між виконавчою і законодавчою гілками влади і можуть ефективно сприяти визначенню програми дій законодавців у рамках конкретної системи управління. У ст. 6 Конституції Іспанії передбачено, що «політичні партії згідно з принципом політичного плюралізму конкурують у процесі формування і вираження волі народу і слугують основним інструментом участі у політичному житті» [118].

Через політичні партії громадяни беруть участь у політичному житті, здійснюють вплив на органи державної влади і місцевого самоврядування та найголовніше – визначають програму розвитку держави. У Постанові Європейського суду з цього приводу зазначається: «Сама природа ролі політичних партій така, що, як єдина організація, здатна прийти до влади, вони також можуть вплинути на весь державний лад у своїх країнах. Здатність запропонувати виборцям комплексну модель суспільного розвитку і реалізувати

ці пропозиції після приходу до влади є відмінною рисою політичних партій у порівнянні з іншими організаціями, що діють на політичній арені» [195].

Позиція доктора Є. Мануйлова нашою вихнула нас на думку про необхідність розмежувати функції політичної партії та державної влади. Автор стверджує, що «політичні партії народжуються в надрах громадянського суспільства як рефлекторна «відповідь» громадян, спрямована на задоволення своїх потреб шляхом використання органів державної влади у можливостях, передбачених Конституцією України та законами України» [148]. З такої позиції випливає, що державна влада є інструментом в руках політичної партії. На нашу думку, розставлення наступних акцентів призводить до утотожнення влади, держави і суспільства. Політичні партії можуть впливати на політику, пропонувати власну програму розвитку суспільства, проте члени політичної партії, які приходять до влади, первинно є представниками органів публічної влади, які здійснюють державно-владні повноваження в інтересах всього народу чи певної територіальної громади, а не тільки членів політичної партії. Аналізуючи дослідження соціологічних центрів, можна побачити, що 91,1% громадян не належать до жодної з громадських, політичних організацій чи рухів [273]. Вбачається, що, навпаки, участь у діяльності політичної партії є інструментом отримання владних повноважень.

У цьому контексті заперечуємо також позицію кандидата юридичних наук І. Гладуняка про те, що політичні партії займають унікальне становище, оскільки одночасно виступають інститутом громадянського суспільства і державної влади [46, с. 6]. На думку дисертанта, політичні партії за своєю правовою природою не можуть виступати інститутами державної влади, бо діють не від імені держави і не наділені державно-владними повноваженнями. Політичні партії можуть виступати інститутами політичної, проте не державної влади. Варто також акцентувати на думці І. Гладуняка, що специфіка політичних партій як суб'єктів державної влади визначається й тим, що вони забезпечують інтегрування різноманітних інтересів, а на основі цього об'єднання за участю партій виробляються нормативні рішення, які стають регулятивними правилами для

функціонування соціального середовища. Правилами функціонування соціального середовища є соціальні норми, що охоплюють моральні, правові, корпоративні та інші підвиди. Органи влади створюють норми права. Отож, на думку І. Гладуняк, саме політичні партії «виробляють» нормативно-правові акти. Політичні партії, звісно ж, інтегрують суспільні інтереси, однак не є органами нормотворчості та не можуть створювати обов'язкові нормативні правила поведінки. Вони можуть створювати правила, що діють на членів політичної партії, проте не мають обов'язкової примусової сили, а виконуються за їх добровільною волею та не можуть вважатися соціальними регуляторними правилами.

Враховуючи вагомість забезпечення права участі в політичних партіях, потрібно визначити правові стандарти можливості обмеження цього права.

По-перше, участь обмежується у зв'язку з громадянством. Незважаючи на те, що, як ми зазначали, раніше європейське право визначало можливість брати участь в голосуванні чи референдумі місцевого рівня для іноземців чи осіб без громадянства, які проживають на цій території, все ж сучасна державно-правова практика ще не створює передумов для такої категорії осіб бути членом чи кандидатом від політичної партії. Вважаємо такий класичний підхід цілком виправданим для збереження національного і державного суверенітету та цілісності держави. Стаття 16 Європейської конвенції прав людини та основних свобод говорить, що національність і громадянство можуть слугувати підставами для введення розумних обмежень на право брати участь у політичному житті країни.

По-друге, участь обмежується у зв'язку із заняттям певної посади чи здійсненням певної діяльності. Стаття 11.2 Європейської конвенції про захист прав людини дозволяє державам вводити обмеження на здійснення свободи об'єднання трьома категоріями осіб – співробітниками поліції, військовослужбовцями і співробітниками державних адміністративних органів. У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. згадано тільки перші дві категорії суб'єктів. Крім того, Європейський суд з прав

людини визнав, що це положення може використовуватися для мотивації обмежень, що накладаються на політичну діяльність зазначених категорій осіб задля забезпечення належного й неупередженого виконання ними своїх службових обов'язків. Отже, участь у політичному житті на тій чи іншій стороні і членство в політичних партіях державних посадових осіб може підлягати регулюванню або забороні, щоб уникнути конфлікту інтересів під час виконання ними своїх службових обов'язків у держструктурах.

Обмеження на свободу об'єднання в політичні партії державних посадових осіб розглядаються як законні і необхідні принципи демократії у зв'язку з тим, що такі обмеження є способом забезпечення прав і свобод третіх осіб, а також права на представницьке врядування. У своїй постанові у справі «Ахмед та інші проти Об'єднаного Королівства» Європейський суд з прав людини дійшов висновку про відсутність порушення в тому, що Сполучене Королівство заборонило деяким категоріям державних службовців займатися політичною діяльністю, оскільки це може призвести до упередженості в поведінці цих осіб [194]. Первинне правове регулювання такого обмеження знаходимо в 1940-х роках у США (славнозвісний закон Хетча).

По-третє, обмеження стосуються кількості політичних партій, членами яких може бути особа. Міжнародне право залишає можливість національним законодавчим актам самостійно вводити чи не вводити таке обмеження. Параграф 119 згадуваних вже нами Керівних принципів правового регулювання діяльності політичних партій визначає, що свобода об'єднання є одним з основоположних прав і його не треба обмежувати введенням вимоги, відповідно до якої можна входити до складу тільки однієї організації. У законах, що обмежують можливість членства тільки однією партією, повинні бути приведені незаперечні докази на користь такого обмеження. Будь-які законодавчі акти, що обмежують кількість партій, в які та чи інша особа може вступити, повинні бути ретельно зважені і збережені в силі лише в тому випадку, якщо вони відповідають положенням Європейської конвенції про захист прав людини. Зокрема, у державах із субнаціональною партійною структурою, що дозволяє партіям змагатися одна з

одною лише на місцевому чи регіональному рівні, можливість підтримки відразу кілька партій принципово важлива для вільного вираження волі виборців [222, с. 127].

3.3 Форми участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади

Проблема втілення правових реформ, зміни державних відносин в бік демократизації є нелегким завданням, яке вирішується за умови легітимації влади з боку суспільства. Для цього необхідно, щоб суспільство в міжвиборчий період мало можливість впливати на публічні рішення, прийняті владою в усіх сферах. Ми неодноразово наголошували, що громадськість повинна мати можливість долучитися до здійснення державно-владної діяльності на всіх етапах від первинної потреби залучення прийняття владного веління до контролю за його виконанням. Тому виникає потреба наукового визначення тих форм впливу, які можливі на стадіях прийняття публічного рішення та загалом сприяють удосконаленню їх діяльності. Такими, на думку дисертанта, виступають правотворча ініціатива, петиційна форма участі, консультації з громадськістю, громадські ради при органах публічної влади, індивідуальні звернення осіб до органів публічної влади та їх посадових осіб.

Дослідимо їх предметніше.

Правотворча ініціатива громадськості. Співпраця громадянського суспільства і публічної влади має починатися на етапі проектування публічного рішення, громадськість повинна надіятися можливістю бути ініціатором, первинною рушійною силою розвитку правової політики держави, для цього правотворчу ініціативу, яка є ефективною формою демократизації влади, в «основі якої лежить активна участь населення країни у здійсненні публічно-владних функцій та можливість громадян впливати на процес прийняття органами державної влади законодавчих актів» [134, с. 76]. Як вказує А. Крутько, поряд із класичними формами безпосередньої демократії (вибори, референдум)

з'являються нові, не менш перспективні інститути прямої демократії, які передбачають пряму участь народу у вирішенні державних справ, – таким є інститут народної законодавчої ініціативи. Ця форма безпосередньої демократії є незнаною для українського народу, але, зважаючи на міжнародний досвід, – досить ефективною» [133, с. 15]. Справді, на відміну від «народного вето» громадська правотворча ініціатива є доволі розвиненою в державно-правовій практиці зарубіжних країн: на міжнародному рівні (ЄС згідно із ст. 11 Лісабонського договору), на загальнодержавному рівні (Італія, Іспанія, Бразилія, Білорусь, Киргизстан, Швейцарія (тут щодо можливості введення цього інституту проводився референдум)) та на рівні територіальних частин (США, Бразилія, Німеччина, Росія та ін.).

Втім, з твердженням, що інститут народної законодавчої ініціативи є новітній, можна подискутувати. В історії знаходимо багато фактів, що свідчать протилежне. Ф. Кессіді відзначав, що «за законами афінської демократії кожен громадянин користувався певною свободою слова і такою ж свободою законодавчої ініціативи. Кожен громадянин мав право піддавати критиці посадових осіб та існуючі порядки, міг винести на обговорення народних зборів проект нового закону і порушити клопотання про скасування існуючого або застарілого, виступити з пропозицією та запитом» [26, с. 90]. Такі ж правила спостерігалися і в стародавній Спарті, щоправда, після провалу ініціативи ініціатора страчували. Ментальний спадок вітчизняного права також багатий такою позитивною державнобудівною практикою. Історики стверджують, що «населення, перебуваючи на Віче, висловлювало на ньому свої скарги, вказувало на потреби й тим самим впливала на хід та розвиток вічевого законодавства» [178, с. 437]. Також ч. «е» ст. 39 Конституції УНР передбачалося, що законодавчі проекти вносяться на розгляд Всенародних Зборів безпосередньо виборцями – громадянами Республіки, в числі не менш ніж 100 тис., писаними заявами, підтвердженими через громади і подані Судові, який після перевірки їх вірності передає цю пропозицію Голові Всенародних Зборів» [120, с. 75]. Досліджуваний інститут законодавчо закріплено було в нормах штатів США на початку XVIII ст.

(Массачусетс, Дакота).

Звернімося до дефініції інститут народної законодавчої ініціативи. Більшість науковців вживають термін «законодавча ініціатива». Вважаємо, що в контексті форми участі громадян у здійсненні саме публічної влади цей термін звужує поле для дослідження. На думку дисертанта, формою участі виступає саме правотворча ініціатива громадськості (народу), оскільки охоплює не тільки законодавчу, а й ініціативу, яка звернена до місцевої влади.

Народна правотворча ініціатива – це реалізація права громадян виступати суб'єктом правотворчого процесу, яку вони здійснюють виключно в колективний спосіб та яка передбачає обов'язковий розгляд внесеного проекту нормативно-правового акта представницьким органом публічної влади або виборчим корпусом на всезагальному референдумі [163, с. 142]. Правотворча народна ініціатива не має обов'язкового характеру, оскільки відсутній примусовий механізм під час прийняття рекомендованої ініціативи для органу публічної влади.

Ми підтримуємо думку науковців про те, що інститут народної ініціативи повинен бути впроваджений в національну правову систему, як ефективний спосіб здійснення публічної влади в демократичній державі [48; 81; 133; 147; 163; 259]. Беззаперечним та нагальним питанням, на нашу думку, є прийняття спеціального закону, який регулював би право громадян на правотворчу ініціативу, також потрібно внести зміни до конституційних норм.

В. Федоренко вважає перспективним удосконалення вже наявного в Конституції України інституту народної ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму. Вчений вважає, що потрібно диференціювати кількісні та інші вимоги щодо її реалізації залежно від предмета всенародного голосування і юридичної сили рішення, що приймається по ньому. Зокрема, продовжує правознавець, коли предметом народної ініціативи є проект нормативно-правового акта, наприклад, закону, то кількість громадян, які збирають підписи про його голосування, має бути від 1,5 до 3 млн осіб. У першому випадку йдеться про звичайний закон України, а в другому – про закон з

приводу внесення змін до Конституції України. Коли ж мова йде про інше правове рішення, але не про нормативно-правовий акт (наприклад, про питання ядерної безпеки, екології тощо), то народна ініціатива може бути реалізована за умови збору від 0,5 до 1 млн підписів громадян [259]. Питання про кількість осіб може бути предметом дискусії, оскільки, на думку дисертанта, 3 млн. голосів осіб, які мають виборче право, є завищеною межею і призводитиме тільки до того, що на практиці громадяни позбавлятимуться можливості реалізації такої форми участі у правотворчій діяльності. Відповідно, ідея автора про ґрунтування нового закону на нормах референдумної ініціативи є прийнятною. Вважаємо за необхідне прийняти окремий закон «Про народну законодавчу ініціативу».

Щодо місцевої ініціативи, то принципи залишаються тими ж, громада звертається до муніципальної влади компетентного рівня задля прийняття обов'язкового акта. Національне законодавство у ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [213] вказує на право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, при цьому не допускає дискримінації за будь-якою ознакою. Прогресивним є те, що вітчизняний законодавець пішов шляхом необмеження осіб брати участь у здійсненні муніципальної влади залежно від терміну проживання у цій місцевості. Отож, впливати на місцеву владу можуть громадяни незалежно від того, скільки часу вони є членами цієї громади.

Стаття 9 Закону окремо визначає, що місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Безумовно, така норма є корисною і демократизує владу, оскільки саме громадяни, що проживають на окремій території, найкраще знають внутрішньо-територіальні питання та проблеми. Тому законодавство забезпечує їх можливістю впливу на муніципальну владу. У такій формі, як зараз, вказана ініціатива має радше громадський консультативний характер. Ми пропонуємо дещо змінити підходи. Громадська ініціатива, яка підтримується більшістю мешканців територіальної громади, повинна імплементуватися у правове рішення. Мотивація наша така: муніципальна влада обрана громадою для втілення їх

законних інтересів, тому громадськість має вплив на владу і в такий спосіб здатна її контролювати. Опоненти такої нашої позиції можуть зазначати, що для цього в громади існує така форма участі, як місцевий референдум, однак ми вважаємо, що обов'язковість громадської ініціативи сприятиме економії фінансових та ресурсних витрат, пришвидшить прийняття рішення і дозволить в сучасних умовах (зокрема за відсутності законодавчого регулювання місцевого референдуму) вирішувати правові проблеми.

Тому пропонуємо до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [213] внести таку норму: «Якщо за результатами місцева ініціатива отримує підтримку 50 відсотків мешканців конкретної громади, що досягли виборного віку, рішення підлягає обов'язковому прийняттю радою». У такий спосіб з рангу консультативної ініціатива переходить на рівень обов'язкової та втілюється воля громади у владне рішення.

Отож, народна правотворча ініціатива є ефективним інструментарієм впливу громадянського суспільства на органи публічної влади на всіх рівнях, від законодавчої до муніципальної.

Петиційна форма участі. Петиція – це колективне звернення до органів публічної влади відповідної компетенції з вимогою розглянути проблемне питання чи прийняти рішення, відмовитися від попередньо прийнятого рішення. На сьогодні петиційна форма полягає у відправленні членами громадянського суспільства заяв, скарг, пропозицій поштою (електронною поштою), телеграфних або телефонних повідомлень чи іншої кореспонденції представникам органів публічної влади для підтримки або на протигагу певному прийнятому нормативно-правовому акту.

Загалом народні петиції – відносно молодий вид політичного впливу. Вірогідно, вперше масовий збір підписів під петицією відбувся у Великобританії 1838 р., коли нещодавно утворена Лондонська спілка робітників підготувала програму політичних перетворень у вигляді законопроекту «Народна хартія» та організувала збір підписів під петицією з текстом хартії. Підписи збирали на мітингах, які проводили під гаслом «Захист інтересів народу має бути доручено

самому народу!», на фабриках, у робітничих будинках, і 1839 р. до парламенту було подано петицію з підписами понад 1,2 млн осіб. Другу петицію чартистів (від «charter» – хартія) із 3,3 млн підписів було подано 1842 р., а останню петицію – у 1848-му. Враховуючи, що все населення Великобританії становило близько 15 млн осіб, цифри підписів виглядають вражаюче. Однак петиції чартистів парламент відхилив, а до чартистів було застосовано репресії. Водночас варто констатувати, що п'ять із шести головних політичних вимог чартистів реалізував Британський парламент впродовж кількох наступних десятиліть. Отже, маємо справу із справжньою ситуацією віддаленого народного впливу, коли незважаючи на відхилення прямих вимог, вони були втілені в життя згодом.

На сьогодні така форма особливо поширена, враховуючи можливості електронних ресурсів, тому понад 70 країн використовують цей інструмент, що доводить його ефективність.

Залежно від форми розрізняють два види петицій – консультативні та імперативні. Перші передбачають колективне звернення, яке має силу рекомендацій, їх приблизне значення – як громадські ініціативи. Імперативні петиції є набагато «сильнішою» формою участі, оскільки якщо за петицію проголосував відносно високий встановлений відсоток громадян, вона підлягає обов'язковому прийняттю органами публічної влади.

У нашій державі про петиційну форму впливу громадян заговорили після Революції гідності, коли до влади США зверталися з петиціями втрутитися в політичну ситуацію в Україні. Було розроблено законопроект Закону «Про петиції», де автори пропонували імперативну форму петиційного запиту. Зокрема, в проекті петиція розумілася як колективна вимога громадян України, подана у встановленому цим законом порядку, щодо зобов'язання розглянути, прийняти або скасувати нормативно-правовий акт чи рішення органу (органів) публічної влади, до компетенції якого віднесено прийняття відповідного рішення. Така позиція не знайшла підтримки законотворців і згодом було прийнято зміни до Закону України «Про звернення громадян», де встановлена консультативна форма петицій для органів публічної влади.

На сьогодні варто говорити про ефективність петиціарної форми не у вигляді звернень до органів державної влади як класичного пережитку старої адміністративної системи, а електронних петицій. Саме така форма дозволяє подолати часовий розрив між зверненням і відповіддю влади.

Варто також розглянути питання петиції, і в цьому є дискусійні моменти. Українська законотворча практика визначила у ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян», що електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Погоджуємося, що такий стандартний підхід є виправданий. Проте заборона лише такого виду петицій визначає надзвичайно широке коло питань, які допустимі до розгляду. На думку дисертанта, слід визначити чіткіший перелік недопустимих петицій, зокрема заборонити петиції, які суперечать загальноприйнятим моральним засадам суспільства; стосуються питань розірвання та зміни міжнародних договорів; здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції.

Дискусійною є також проблема петицій щодо усунення осіб органів публічної влади з виборних посад. З одного боку, вказані петиційні дії дозволяють в міжвиборчий період здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади, проте з іншого – петиція не замінює виборного процесу і тому неможливим є усунення з виборної посади особи особою, що стоїть вище і до якої звернена петиція.

Звернімося до сучасної історії щодо цього питання. Пригадаймо досвід сучасного Єгипту, в якому у травні-червні 2013 р. було зібрано неймовірну кількість підписів під петицією про відставку президента країни Мухаммеда Мурсі та проведення позачергових президентських виборів – понад 22 млн підписів, що становить майже чверть усього населення країни. Підписи було зібрано за ініціативою кількох ліберально налаштованих єгиптян під час акції «Тамарруд» (арабською – «повстання») силами близько 6 тис. волонтерів, які

майже по всій країні пропонували перехожим підписатися під петицією. На меті акції було зібрати 15 млн підписів, що на кілька мільйонів перебільшувало кількість голосів виборців, відданих на підтримку Мухаммеда Мурсі на виборах 2012 р. Активісти збирались спрямувати петицію у вищі судові інстанції країни, але до цього так і не дійшло: петицію підтримала єгипетська опозиція, а згодом і збройні сили країни, що фактично привело до зміщення президента Єгипту з посади.

Отож, на нашу думку, варто визначити можливість звернення з питанням про відставку виборної особи і передбачити, що в разі зібрання петицією голосів прихильників в 1/5 (про кількість можна дебатовати) від загальної кількості виборців, що проживають на конкретній території, автоматично призначаються повторні вибори, де усунута з поста особа має право брати участь на загальних підставах. У такий спосіб легітимується державна влада, усувається можливість масових заворушень та революційних дестабілізацій, реалізовується принцип громадського контролю та забезпечується належна діяльність і публічна відповідальність виборних осіб.

Загалом констатуємо необхідність удосконалення законодавства, що має виражатися в чіткій класифікації обмеження права подачі петиції.

Аналіз електронного інтернет-представництва Президента України щодо поданих петицій дає нам можливість зробити низку висновків: попри те, що вказана форма діє нещодавно, цікавість та активність громадян є дуже великою; вимогу для розгляду петиції – 25 тисяч підписантів – вважаємо виправданою, оскільки це дає змогу визначити найбільш болісні й нагальні для розв'язання проблеми, адже із загальної кількості звернень на початок 2017 р. (близько 28307) тільки 40 набрали необхідну кількість, при цьому деякі з них за декілька днів; необхідність удосконалення сутності звернення, що зумовлено наявністю декількох запитів з однаковим змістом (наприклад, ми нарахували 9 звернень щодо проблем позбавлення депутатів недоторканості), або стосуються проблем місцевого значення (вивіз сміття, цілодобовий маршрутний транспорт тощо).

Консультації з громадськістю на стадії прийняття рішення органами

публічної влади. У відносинах між публічною владою і громадянським суспільством вагомим є взаємовплив цих двох інституцій. Державна та муніципальна влада на всіх рівнях має бути зацікавлена в громадській думці і повинні створювати належні умови для розвитку інститутів громадянського суспільства та забезпечувати їх доступ до участі у державно-владних процесах. Проте процес впливу на владу, з іншого боку, вимагає достатнього рівня правової культури громадян і дієвої поведінки, оскільки «сучасна демократія вимагає від особи не лише політичної активності, а й усвідомлення нею власної ролі і значення в житті суспільства, а також конкретних дій» [12, с. 69].

Визначальним для функціонування політичної влади є соціальний запит, саме він є критерієм необхідності прийняття владного рішення та, як наслідок, легітимації суб'єктів влади.

Соціальний запит є формою вияву суспільних потреб, викликаних сукупністю факторів, висловлених як думки, вимоги, побажання, установки. Соціальні запити формуються як самостійні, незалежні, продиктовані самим життям потреби громадян та які в нечітко означеному вираженні мають досить широкий спектр: особиста безпека, доступні та якісні освіта й виховання, починаючи з дитсадка, гідні пенсії, добре структурована й безвідмовна високопрофесійна медицина, прийнятні житлово-комунальні тарифи та цінова політика, гідна винагорода за працю, захищена власність, відповідальна влада, свобода висловлювань, чисте довкілля та (з огляду на останні події) мир, національна гідність, безпека, патріотизм, моральна влада тощо [12, с. 65]. Рішення, які приймає державна влада, мають задовольняти соціальні потреби та відповідати тому громадському запиту, який складається в конкретних політичних та економічних умовах розвитку суспільства. Консультації з громадськістю як форма участі громадян має на меті виявити соціальні запити членів суспільства, для того щоб державна влада та органи муніципальної влади могли задовольнити соціальні потреби.

Рішення сприймаються як вольові дії керівника. Рішення органів публічної влади виражаються в публічних актах і мають обов'язкову силу. Необхідність

винесення публічного рішення може встановлювати сам орган публічної влади чи залежати від соціальних зовнішніх умов. Рішення є джерелом таких державно-владних відносин і подій, які настають внаслідок його прийняття. Тому ухвалення рішення є тільки певним етапом у владній діяльності, однак саме звернення уваги на позицію громадян є особливо актуальним, оскільки забезпечує органи публічної влади від помилкових, неефективних рішень, яких не сприймали б об'єкти владного процесу. Метод системності дозволяє цілісно дослідити форми участі громадян у прийнятті рішень, оскільки діяльність інститутів громадянського суспільства зазвичай не закінчується на стадії впливу на процес ухвалення рішення, а продовжується на наступних етапах.

Прийняття рішення як стадія публічно-владної діяльності охоплює декілька етапів, зокрема, на нашу думку, їх можна сформулювати в такі групи: проблема й усвідомлення необхідності її регулювання; аналіз проблемної ситуації і розгляд можливих варіантів рішення; безпосереднє нормотворення; доведення рішення до відома адресатів. Вбачається, що на всіх цих етапах в демократичних державах громадськості має бути забезпечена участь.

Консультавання з громадськістю як форма взаємодії влади і держави має давню історію і її коефіцієнт корисної дії насамперед залежить від форми держави, в якій вона здійснюється. У словнику С. Ожегова «консультація» трактується як, зокрема, нарада фахівців у якійсь справі, з якогось питання [169]. Вироблення спільної позиції на основі протилежних думок, знайдення спільного консенсусу заради досягнення спільної мети передбачає зміст консультаційної діяльності. Справи, які мають вагоме суспільне значення, повинні вирішуватися за допомогою консультацій, при цьому суб'єктами мають виступати не тільки фахівці в певній галузі, але й громадяни, на яких це рішення буде звернено, які повинні згодом його виконувати, та органи публічної влади. В Україні відсутній спеціальний нормативний акт, який регулював би консультації з громадськістю. На урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» виставлено на обговорення законопроект про публічні консультації, де зазначено, що вони проводяться з урахуванням думки усіх заінтересованих суспільних груп [58].

Вважаємо, що визначати зацікавленість для консультацій недоречно, оскільки тоді громадяни чи інститути громадянського суспільства повинні доводити свою зацікавленість у консультаціях та причетність до певного питання чи суспільної проблеми. Вказане прямо обмежує право громадян в участі у здійсненні публічної влади та право доступу до публічної інформації.

На думку дисертанта, консультації з громадськістю – це форма участі громадян у здійсненні публічної влади, за якої обговорюються проекти рішень органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства для покращення їх якості та ефективності.

Коло питань, щодо яких проводиться консультація, має бути чітко визначене, актуальне. В Україні діє «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», де в п. 3 вказано, що консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [204]. Тому питання, що ставляться громадськості, мають мати суспільне значення, бути актуальними і стосуватися того, що має соціальну резонансність. У законодавстві ж винесено питання, які не можуть ставитися на референдумі, щодо консультацій визначення кола заборонених у правовій державі питань. Мотивуємо свою позицію тим, що громадяни безпосередньо не приймають рішення, а тільки консультують органи публічної влади, тому їхня думка має дорадчий, а не обов'язковий характер, як на референдумі.

Ініціаторами прийняття рішень та проведення консультацій можуть бути органи публічної влади, демократизуючи в такий спосіб свою діяльність та легітимізуючи себе в очах народу чи громади. Також принцип верховенства права та народовладдя вимагає надання громадськості можливості бути ініціатором громадських слухань. В Україні такими ініціаторами можуть бути громадські ради при органах публічної влади або три інститути громадянського суспільства спільно. До них законодавець відносить громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання,

асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Таку позицію вітчизняного законодавця вважаємо дискусійною, оскільки вона обмежує права тих інститутів громадянського суспільства, які є в меншості, що позбавляє можливості висвітлювати власну позицію та доводити її до суб'єктів публічної влади.

Водночас відзначимо й позитивний момент. Існує вимога обов'язкового проведення консультацій у питаннях, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері; стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів. Такий перелік є широким, оскільки багато сфер суспільного життя є вагомими для громадськості, але законодавець заборонив втручатися в прерогативу громадянського суспільства без попередніх консультацій з його інституціями.

Варто говорити про консультації не тільки у виконавчій владі. Така форма є прийнятною й активно використовується законодавчими органами через парламентські слухання і дебати.

Слухання можна розглядати як форму роботи будь-якого комітету та парламенту загалом, змістом якої є заслуховування позицій доповідачів, зацікавлених сторін щодо питань, віднесених до компетенції відповідно комітетів

або парламенту, визначення найбільш оптимального підходу до врегулювання тієї чи іншої проблеми і прийняття рішення [224, с. 3]. Парламентські і комітетські слухання, які є одним з найефективніших механізмів участі громадськості в законодавчому процесі [86, с. 22], використовуються в багатьох демократичних країнах, наприклад, у США це основна форма офіційного початку збору та аналізу комітетом інформації на початкових стадіях підготовки до прийняття політичного рішення, вони є універсальним засобом збору інформації, який використовують комітети для вирішення політичних питань та контролю за діяльністю виконавчої влади. У Німеччині цю форму використовують на етапі комітетських слухань першим та наступними читаннями законопроекту, що допомагає зібрати всю можливу інформацію від експертів з певної галузі, підвищити увагу громадськості до питання, що розглядається, залучити до процесу дискусії та прийняття рішень представників зацікавлених організацій [86, с. 23].

Конституційно-правова практика в Україні все ж таки вказує на певні труднощі. На думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, існують обґрунтовані сумніви в доцільності проведення парламентських слухань взагалі. Оскільки участь у них гіпотетично може брати повний склад парламенту – 450 депутатів, представники органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та політичних партій, то цілком очевидно, що розглянути всі аспекти проблемних питань, віднесених до предмета слухання, практично неможливо. Це підтверджується практикою парламентських слухань – як правило, у межах відведеного для слухань часу можливість виступити мають лише члени Кабінету Міністрів, представники профільного парламентського комітету, окремі народні депутати України, окремі представники від громадськості. «Участь» інших запрошених зводиться до простої присутності на слуханнях. Отже, за широкого кола учасників парламентські слухання перестають бути дієвою формою парламентського контролю і перетворюються на звичайний обмін інформацією між присутніми [123, с. 28–29].

Ми відмовилися б від таких категоричних акцентів. Верховна Рада України

за 2016 р. провела 15 парламентських слухань з різних питань, починаючи від політики у сфері професійної освіти, розвитку фізичної культури та спорту до проблем антикорупційного законодавства та регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення [30]. Залучено багато експертів та фахівців, на їх основі формується вектор правової політики в певній сфері. Результати обговорення проблем на загальнонаціональному рівні визначають ступінь підтримки парламентом реформ у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та лібералізують процес демократичного розвитку України. Інформаційні матеріали, законопроекти і проекти постанов, які пропонується прийняти за наслідками проведення парламентських слухань, стають надбанням громадськості; тож населення залучається до обговорення нагальних питань політики [236, с. 78]. Відповідно, можна говорити про удосконалення процедурних норм та реальне бажання представників органів законодавчої влади отримати інформацію від громадян, забезпечити парламентським слуханням коефіцієнт ефективності, який визначається відсотком впровадження результатів слухань у рішення, які приймає уряд та парламент.

Парламентські дебати являють собою усний обмін думками задля того, щоб полегшити прийняття колективного рішення парламенту з певних питань [308, с. 62]. Вони виступають ефективним засобом не тільки на стадії прийняття рішення, але й контролю і в зарубіжних країнах часто проводяться за результатами звіту уряду чи інших органів публічної влади. Парламентські дебати забезпечують можливість опозиційним силам здійснювати вплив на правлячу еліту.

Вивчення громадської думки в контексті законодавчого процесу дозволяє з'ясувати позицію основних зацікавлених сторін щодо можливих шляхів розв'язання проблеми, що стоїть перед законодавцем, передбачити реакцію громадськості на прийняті рішення, спрогнозувати рівень сприйняття громадянами пропонованих новацій. Крім того, воно може допомогти виробити пропозиції і рішення, які визрівають у суспільстві, а також віднайти найболючіші проблеми, що вимагають нагального врегулювання [86, с. 24].

Потрібно зазначити, що консультації не мають сили нормативного акта, вони не тягнуть за собою владне веління та не забезпечуються державним примусом. Отже, громадськість не перебирає на себе владну функцію, а лише сприяє прийняттю правильного, оптимального рішення. У своїй резолюції щодо Білої Книги «Європейська управлінська поведінка» Європейський парламент відзначив: «Консультації із зацікавленими сторонами можуть тільки додавати, але не замінювати процедури та рішення інституцій, що приймають рішення; тільки Рада та Парламент як законодавці несуть відповідальність за рішення щодо законодавчих процедур. Саме тому Європейська комісія дає можливість зацікавленим сторонам висловитися, а не голосувати» (див.: [257]). Вказане спричинює значну проблему громадських консультацій – вагомість думки громадськості для суб'єкта прийняття публічно-владного рішення. Орган публічної влади бере до уваги, однак не зобов'язаний приймати рішення, яке вимагає громадськість. Така роль думки громадян буде малозначною в недемократичній державі, а самі консультації можуть зводитися до візуального формалізму.

Особливої актуальності громадські консультації набувають на місцевому рівні, оскільки питання, які постають, наближені до окремої громади, вони стосуються особисто мешканців території, відповідно мешканці проявляють зазвичай більшу соціальну активність. Тут важливою є робота представників муніципальної влади та розуміння того, що діалог з громадою є шляхом до прогресу та розвитку регіону. Сила молоді держави, стверджує Ф. Фукуяма, залежить і від бажання владних еліт будувати і зміцнювати державність, і від їхньої здатності налагодити ефективне управління й отримати визнання суспільства [301]. Наприклад, на офіційному сайті Львівської обласної ради немає інформації про громадські консультації [143], а ось на сайті Львівської міськради [142] широко висвітлено календар громадських слухань та опитувань громадськості.

Міжнародна спільнота не виробила засобів впливу на публічну владу, яка забезпечила б можливість первинної ролі громадської думки. Вказане зумовлено

не тільки правовою складністю чи критеріями виміру. Історії відомі випадки недобросовісного консультування, тобто зацікавлені особи, аби дискредитувати владу, в процесі політичної боротьби використовують цю форму участі у власних недержавницьких інтересах. Штучні масові відправки кореспонденції посадові та службові особи органів публічної влади досить часто розпізнають і не завжди піддаються їхньому впливу. Тому задля маскуванню організованої громадської кампанії під природну стурбованість громадян використовують технології, за яких досягається «ефект спонтанності» [307, с. 1101].

Публічні консультації як форма участі громадян у здійсненні державної влади створює низку позитивних аспектів, серед яких відзначимо такі:

- активізація активності громадян у правовому й політичному житті суспільства;
- зближення позицій інститутів громадянського суспільства, які мали різнобічні інтереси;
- легітимація публічної влади, демократизація влади та забезпечення її відкритості й доступності;
- налагодження діалогу держави та громадянського суспільства;
- допомога у прийнятті органами влади оптимального рішення на основі зваженої дискусії всіх інституцій громадянського суспільства, що, своєю чергою, підвищує якість владного рішення;
- можливість вільного доступу до публічної інформації;
- страхування публічної влади від прийняття рішення, що не матиме підтримки громадськості, відповідно й економія часових та енергетичних ресурсів влади;
- ефективність використання бюджетних коштів;
- у масштабній перспективі призводить до підвищення рівня правової культури громадян та забезпечує підтримку правової політики держави, зменшує громадський дисонанс та громадську недовіру до влади.

Останнє особливо активно проявляється під час реформ та трансформації державницьких і правових засад, що якраз і відбувається в сучасних

пострадянських країнах. Тому констатуємо, що громадські консультації як форма участі громадян актуалізується в державотворчому процесі України.

На сьогодні процедуру громадського консультування використано не достатньо ефективно. Вони мають формальний, «показовий» характер і часто не мають реального значення, а проводяться задля хорошого вигляду та іміджу владних органів. Як відзначає С. Іщук, «порядок проведення консультацій з громадськістю у сьогоднішніх умовах діяльності владних інститутів є суто формальним атрибутом і виконується органами виконавчої влади виключно бюрократичним способом» [100, с. 6]. Враховуючи позитивне значення досліджуваної форми участі, відзначимо, що для підвищення ефективності необхідні такі чинники:

- підвищення рівня знань представників публічної влади в аспекті ефективного проведення консультацій, розроблення методичних рекомендацій для органів державної влади та органів місцевої адміністрації з чіткими вказівками про порядок проведення консультацій та імплементування їх наслідків у рішення;

- підвищення рівня правової й політичної активності громадян, подолання проблем нігілізму та активізація правовиховної сфери, подолання проблем зневіри до влади та підвищення рівня патріотичного виховання громадян;

- створення умов для безперешкодного, вільного доступу до публічної інформації з боку громадськості;

- інформаційна робота органів публічної влади з метою роз'яснення можливостей громадян в публічно-консультативній сфері;

- забезпечення інформаційної, правової підтримки інститутам громадянського суспільства щодо консультаційних дій та створення проектів нормативних актів, підвищення їх компетенції та рівня знань.

Консультації можна вважати належними, якщо вони проходять відповідно до чітко встановленої процедури, що передбачає: встановлення проблеми, що потребує обговорення; організаційні дії, складання проекту рішення, розробку програми та залучення учасників громадських консультацій, чітке визначення

програми, матеріально-технічне забезпечення; узагальнення результатів та прийняття рішення, що доводиться до відома громадськості. Важливо також чітко планувати/формулювати питання, які виноситимуться на обговорення, та встановити переважні сфери суспільних потреб, де необхідна громадська думка.

Польські експерти стверджують, що консультації можуть дозволити більш раціонально використовувати наявні ресурси, уникати протестів мешканців і місцевих конфліктів, а також можуть підвищити рівень задоволення мешканців діяльністю влади [300, с. 8–9]. Більшість європейських країн забезпечує на конституційному рівні консультування з народом чи громадою, а в Естонії для цього створено науково-консультативні центри, що не тільки проводять консультування, але й сприяють забезпеченню інформаційної складової проекту рішення, тобто здійснюють тлумачення проекту нормативного акта. Такий досвід є особливо цінним, тому що відбувається не тільки діалог, але й підвищується рівень правосвідомості і політичної культури громадян та відбувається контроль за публічним рішенням, починаючи вже з первинного етапу нормопроекткування.

Фахівці в галузі конституційного права твердять про необхідність прийняти спеціальний законодавчий акт, що, своєю чергою, забезпечить ефективність консультацій. Зазначимо все-таки, що лише нормативним регулюванням ситуації не поліпшити. Закордонний досвід свідчить, що наявність спеціального акта не є обов'язковою. Так, у Великій Британії діє Кодекс практики проведення консультацій, який не має юридичної сили чи пріоритетності перед законодавчими нормами і визначає лише загальну стратегію органів влади під час проведення публічних та письмових консультацій. Питання проведення консультацій в Чехії регулюються Методологією залучення громадськості до підготовки урядових документів, у Сербії – Регламентом уряду, у Румунії – Законом «Про вільний доступ до інформації, що становить інтерес для громадськості», в Угорщині – Законом «Про участь громадськості у розвитку законодавства» [284]. Тому основним є не спеціальний закон, а бажання влади створити діалог з народом і громадою.

У кожному конкретному випадку доцільно визначити форму громадських

консультацій, які доречно застосовувати. Консультації з громадськістю відповідно до п. 11 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування і реалізації державної політики проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [204]. Розширює цей перелік Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, відносячи до форми публічного громадського обговорення конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації, а до вивчення громадської думки – проведення соціологічних досліджень та спостережень, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін, опрацювання й узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки [249].

Хоча ще 8-10 років тому таку форму як електронні консультації науковці і представники органів державної влади навіть не розглядали (наприклад, див.: [162]). Показники станом на 2016-2017 рр. свідчать, що електронні консультації становлять домінуючу роль.

Американські науковці розглядають електронні консультації як один із засобів залучення людей до політичного процесу та інтеграції даних, зібраних в результаті такого залучення, з використанням інформаційно-комунікаційних технологій [308, р. 430]. Вважаємо, що впровадження електронних консультацій має низку переваг, зокрема: залучення широкого кола осіб до обговорення; доступність та швидкість консультування; зменшення економічних, часових і ресурсних витрат; спрощення процедури консультування; відсутність

індивідуального впливу органів влади на особу; залучення до обговорення різних верств населення та вікової категорії, особливо політично інертного молодого покоління. Електронні консультації наділяють можливістю виведення цієї форми участі на новий рівень, дозволяють збільшити масштаб консультування, забезпечити ефективність проведених процедур, сприяють швидкому реагуванню з боку публічної влади. Поєднання класичних і новітніх методів сприяють ширшому впровадженню такої форми в державотворчу практику.

Громадські ради при органах публічної влади. Окрім консультування з громадськістю, вагоме значення у впливі на ухвалення державних рішень та на діяльність органів публічної влади загалом мають громадські ради. Вони створюються при органах публічної влади задля допомоги в їх діяльності, допомоги під час прийняття рішень та для налагодження співпраці публічної влади і громадянського суспільства. Об'єктивним є процес поступового перебирання громадським сектором частини соціальних та інших функцій, якими перевантажено державні інституції. На тлі обмеженості державних матеріальних ресурсів потенціал громадського сектора використовується недостатньо та потребує стимулювання. Тому робота органів державної влади має бути зорієнтована на створення режиму сприяння для діяльності інституту громадянського суспільства: від активного використання всіх консультаційних механізмів до їх залучення з метою виконання важливих державних завдань [179, с. 235]. Публічна влада в новій парадигмі взаємин не може мати домінантної ролі, децентралізація влади і передання низки функцій інститутам громадянського суспільства дозволяють сформувати належні відносини демократичної реальності.

Прикладом інституту, який подає правове поле держави і правове поле громадянського суспільства як такі, що не суперечать одне одному, а інтегруються в цілісність, є громадські ради як інструмент залучення громадськості до ухвалення рішень, інструмент впливу на формування державної політики [223, с. 76].

Звернімося до визначення. Певні дослідники визначають громадські ради як неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та

місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах [175, с. 39; 261]. Вважаємо, що така дефініція не зовсім влучна, оскільки не висвітлено мету рад, з якою вони створюються та діють. Нормативні акти містять визначення, що громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики [250]. Такі акценти є більш влучними, оскільки розкривають роль рад у публічній діяльності, проте, на нашу думку, містять один дискусійний момент. Він полягає в позиції національного нормотворця про тимчасовість діяльності рад. Вказане викликає в нас низку запитань. Передовсім, чому в жодному нормативному акті не вказано моменту, коли громадські ради зобов'язані припинити свою діяльність та чи можна говорити в державі, яка декларує себе правовою і демократичною, про строковість взаємодії та діалогу із суспільством? Тимчасовими є органи, які припиняють свою діяльність після досягнення певних результатів, заради яких вони створювалися, наприклад, тимчасові комісії Верховної Ради України. Дорадчо-консультативна діяльність як форма участі громадян, громадський та експертний контроль, що здійснюють громадські ради, не можуть мати тимчасових характер. Оскільки публічно-владна діяльність має постійний характер, наявність публічних органів влади є однією з основних ознак держави і влада існує з початків державності й існуватиме надалі. Тому співпраця з громадянами буде постійною та створені органи не реалізують свою ціль одноразовою співпрацею. Пропонуємо з п. 1 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики») вилучити слово «тимчасовим», відповідно громадська рада... є консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Визначимо функції громадських рад у публічно-владній сфері:

- дорадча – полягає у висвітленні позиції інститутів громадянського

суспільства щодо політики органів публічної влади;

- консультативна – сприяння співпраці органів публічної влади та громадськості у формі консультування шляхом допомоги в організації всіх її видів консультацій;

- репрезентативна – представництво інтересів окремих груп суспільства у публічно-владній діяльності в усіх сферах суспільного життя та їх вплив на прийняття необхідних для них правил поведінки;

- контрольна – впровадження громадського контролю за діяльністю органів публічної влади на всіх стадіях прийняття правил поведінки, що складається з проведення експертиз проектів рішень, контроль за пропозиціями інститутів громадянського суспільства і діяльності рад;

- нормативно-допоміжна – допомога у створенні нормативних актів, внесення пропозицій до них (цю функцію деякі науковці некоректно називають нормотворчою. Така позиція вказує на те, що громадські ради є суб'єктами нормотворення, тобто приймають нормативні правила поведінки, що категорично неправильно);

- координаційна – виступає «містком», механізмом налагодження діалогу між органами державної влади у певній сфері, органами місцевого самоврядування, громадськими, релігійними та іншими організаціями, засобами масової інформації, громадськістю, народом, національними меншинами та громадою щодо досягнення консенсусу в якомусь питанні суспільного життя;

- фахова – проведення експертизи у певній галузі фахівцями, які володіють спеціальними знаннями та розуміють проблему комплексніше і ширше, ніж пересічні громадяни чи окремі представники органів публічної влади;

- інформаційна – доведення до громадськості інформації щодо діяльності органів публічної влади та прийнятих нею рішень, проектів цих рішень;

- охоронна – захист та охорона прав і свобод громадян через донесення інформації про факти їх порушення та винесення пропозицій щодо усунення цих фактів;

- культурно-правова – створюють передумови для підвищення рівня довіри

громадян до органів публічної влади, долають правовий нігілізм, стимулюють соціальну активність особи, підвищують загальний рівень правової культури населення.

Отож, громадські ради мають комплекс функцій та завдань, які не завершуються на стадії прийняття правового рішення. Громадські ради наділені потенціалом реальної допомоги публічній владі у врегулюванні суспільних відносин, надання фахових актуальних пропозицій та порад щодо удосконалення публічно-владної діяльності, можливістю розвитку суспільства і держави, визначаючи вектор розвитку та механізми досягнення правової й демократичної держави.

Діяльність громадських рад як форми участі громадян, з позиції теорії держави і права, є малодослідженою. Більшу увагу цьому інституту приділяють фахівці в галузі конституційного та адміністративного права. Деякі з них присвячують увагу загальнотеоретичним аспектам. Г. Гарифуліна визначила основні ознаки громадських рад, до яких віднесла їхнє функціонування на постійній основі, участь представників неурядових організацій і відсутність прав приймати рішення [44].

На наш погляд, важливо ширше і комплексніше визначити ознаки громадських рад як форми участі громадськості:

- налагоджують співпрацю влади і громадянського суспільства;
- створюються при органах публічної влади;
- до їх складу входять представники інститутів громадянського суспільства, фахівці в певній сфері;
- здійснюють дорадчо-консультативні функції;
- реалізують контрольні функції громадськості та сприяють удосконаленню роботи публічної влади (наприклад, в Україні створено Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, яка основною функцією має цивільний контроль [183]);
- їх структура та конкретні завдання в кожному випадку визначаються окремо залежно від сфери діяльності та органу публічної влади.

Громадські ради є ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певного державного органу та інструментом для підвищення якості діяльності органів державної влади. Вони є легітимним механізмом взаємодії влади і громадськості. Тобто громадські ради є важливою з'єднувальною ланкою громадянського суспільства і держави, а їх функціонування є детермінантою розбудови демократичного державного устрою з розвиненими партнерськими відносинами влади і населення [183]. Громадські ради діють на постійній основі й забезпечують зворотній зв'язок між громадянами та органами виконавчої влади. Однак їхня ефективність значною мірою залежить від наявності відповідної нормативно-правової бази й готовності самих державних службовців дотримуватися принципів демократичного управління.

Хоча громадські ради є новими інституціями для правової системи України, вони «розраховані на виконання важливого соціального завдання – доводити до центральних органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій думку громадськості та впливати на них задля суспільної користі» [82], проте не варто міфологізувати можливості громадських рад. Вони виступають дорадчим органом, але не підміняють органів, які приймають рішення.

В Україні громадські ради створювалися у два етапи. Обов'язковість утворення громадських рад при органах виконавчої влади вперше було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 13781. Відповідно до цього акта громадські ради утворювалися як комунікаційно-експертні майданчики для ведення діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства. Проте практика показала, що в більшості громадські ради, утворені за Постановою Кабміну № 13781, виявилися малоефективними. Головною причиною цього стала сама процедура формування громадських рад: їх члени фактично призначалися за рішенням керівника органів влади, при яких такі ради утворювалися [56, с. 12]. Згодом розпочався другий етап з прийняттям 3 листопада 2010 р. Постанови Кабміну України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», де враховано

більшість недоліків організації попередніх рад та удосконалено механізми участі громадськості у здійсненні публічної влади. Уже 2011 р. простежувалася значна активізація громадянського суспільства. Загалом понад 9 тис. представників ІГС взяли участь в установчих зборах із формування громадських рад при органах виконавчої влади різного рівня [56, с. 5].

Громадські ради мають правовий та організаційний потенціал для участі громадян і сприяють удосконаленню владної системи в державі. У цьому є обопільний інтерес всіх учасників політичного життя. З боку держави і муніципальних органів влади інтерес проявляється в тому, що прийняті рішення ефективніше регулюють суспільні відносини, легітимізують прийняті нормативні акти. Громадянське суспільство зацікавлене у створенні багатоканальної взаємодії з владними органами не тільки через виборні процеси, але систематично. Проте на сьогодні державно-правова практика свідчить про необхідність налагодження більш плідної співпраці громадських рад із владними органами. Пояснити таку ситуацію можна такими обставинами:

- недосконалість правових норм, що регулюють діяльність громадських рад (проблеми є в процесі створення рад; в учасниках, зокрема пропонується до органів громадянського суспільства, що можуть подавати представників до громадських рад, додати політичні партії, аби розширити можливості опозиції впливати на владу; проблеми процедури та доступу до публічної інформації; питання скасування повноважень неефективних рад; проблеми рейтингового голосування членів ради тощо);
- заангажованість та корумпованість органів публічної влади, їх небажання «ділитися» владними повноваженнями з громадськістю, закритість органів публічної влади та її посадових осіб (наприклад, на офіційному веб-сайті Львівської обласної державної адміністрації в січні 2017 року найновішою є інформація про діяльність громадської ради станом на 8 квітня 2015 року[143]);
- незрілість органів громадянського суспільства, низька правова та політична культура їх представників, які часто беруть участь у роботі рад для лобіювання власних меркантильно-побутових інтересів або для підвищення

власного іміджу;

- формалізованість у роботі рад та відсутність плацдарму для реального діалогу, несистематичність засідань, більшість рад так і завершують реальну роботу на стадії первинного формування членів ради.

Підтвердимо свої слова статистикою. В Україні громадські ради при органах виконавчої влади діють відповідно до Постанови від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Так, впродовж 2012 р. майже третина громадських рад (27%) не змогла дотриматися вимоги Типового положення про громадські ради щодо щоквартального проведення засідань. При цьому лише 5 громадських рад (при Мінінфраструктури, Мінприроди, Фонді державного майна, Вінницькій та Дніпропетровській облдержадміністраціях) за цей період провели понад 10 засідань. Більше ніж третина громадських рад (38%) у 2012 р. обговорили лише 1-3 проекти нормативно-правових актів. 10% громадських рад не обговорили жодного проекту акта. І лише 4 громадські ради (при Мінприроди, Держслужбі з питань інвалідів та ветеранів, Державній службі України з контролю за наркотиками, Херсонській обласній держадміністрації) відзначились тим, що впродовж року розглянули понад 20 проектів нормативно-правових актів. Свої повноваження щодо проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів використовують одиниці громадських рад [171]. З часом ситуація не набагато змінилася. Не проводили впродовж III кварталу 2016 р. публічних заходів і не брали участі в таких заходах, організованих органами виконавчої влади 44 громадських рад, 17 громадських рад не проводили засідань протягом кварталу. Протягом III кварталу 2016 року проекти нормативно-правових актів або питання, що стосуються діяльності органу виконавчої влади, виносили на громадське обговорення 56 органів виконавчої влади. Водночас громадським радам надавали зазначені матеріали для обговорення 44 органи виконавчої влади. При цьому лише 10 органів виконавчої влади зробили це у повному обсязі [93].

Цікавим для наукового пошуку є досвід США про громадські консультативні комісії, що створені з такою метою, що громадські ради в Україні. Вони поділяються на ради з офіційним і дорадчим статусом. Ради, що мають офіційний статус, складаються із членів, призначених офіційними органами влади. Громади залучають до роботи в громадські консультаційні комісії багато фахівців та експертів, які працюють на добровільній і безоплатній основі, тому посади в радах зазвичай відкриті для всіх зацікавлених. Однак кандидати мусять мати відповідні кваліфікації, знання, інтереси. Вимоги до кандидатів на посади в радах є різними в кожному окремому випадку, хоча найчастіше – це досвід роботи на керівних посадах, експертні знання з питань консультативної діяльності ради або просто бажання представляти в раді інтереси своєї громади. Такий підхід забезпечує комісіям статус основних організацій, що «забезпечують права та повноваження громадян здійснювати вплив на життя своєї громади та країни» [55, с. 10]. Отож попри те, що постійні члени комісії навіть обираються органами публічної влади, вони діють незалежно, ефективно в інтересах громадськості. Таке можливе в державах зі сталою демократичною традицією.

Пропонуємо налагодити роботу громадських рад шляхом удосконалення їх діяльності в таких аспектах: реформувати систему відбору учасників, де до складу обирають тих учасників, які мають фахову репутацію та досвід роботи, а не інститути громадянського суспільства, що створюються спеціально під ради; розробити методичні вказівки та Кодекс етики членів громадських рад та органів публічної влади, при яких вони створені; ввести критерії ефективності роботи (суспільної корисності) рад не тільки на підставі кількості проведених засідань, а прийнятих рекомендацій, проведених експертиз та поданих пропозицій; удосконалити технічну роботу рад шляхом забезпечення можливості доступу до інформації, проектів нормативних рішень, приміщень та висвітлення діяльності через мережу інтернет; визначити обов'язок органів публічної влади щорічно подавати роз'яснення та мотивацію того, чому пропозиції рад не було взято до уваги під час прийняття нормативного акту.

Індивідуальні звернення до органів публічної влади. Важливим принципом

«демократії участі» є, зокрема, те, що людина не тільки колегіально, але й індивідуально має право звертатися до органів публічної влади, її посадових осіб. По суті, вироблення управлінських рішень є процесом перетворення вимог громадян та їх груп на прийнятні для суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин. Втім, не будь-яке звернення можна вважати участю громадян у здійсненні публічної влади. Скажімо, не можна вважати участю у владі привітання, подяки, розповіді людини про приватне життя, що звернені до органів влади, тощо.

Натомість звернення завжди передбачає створення юридичних наслідків, тобто це юридичний акт. Участь у здійсненні публічної влади через звернення зазвичай стосуються діяльності органів публічної влади щодо удосконалення їх діяльності чи вказівки на помилки в аспекті захисту прав і свобод громадян.

Вагомо, що для такої форми участі не потрібна попередня організаційна, регламентаційна від органів державної влади, місцевого самоврядування чи якась інша згода її службових осіб, як, наприклад, у випадку виборів, референдумів, діяльності громадських рад. Особи самостійно чи через своїх представників звертаються в будь-який час і щодо того питання, яке для них є актуальним. Звернення не залежать від форми, тому що складний формалізм усуває ефективність участі громадськості. В цьому випадку органи публічної влади зобов'язані приймати, реєструвати звернення, щоби більше, у разі хибності підвідомчості скеровувати до компетентного органу публічної влади.

Очевидно, що якби звернення громадян не було взагалі, державному апарату було б важче збирати інформацію про проблеми населення та, відповідно, важче стежити за змінами ситуації й оперативно на них реагувати. Для органів публічної влади такі індивідуальні звернення є інформаційним джерелом про стан суспільних справ, своєрідною моніторинговою інформацією про їх роботу та наслідки сприйняття публічно-владного рішення громадськістю. Право на звернення є суб'єктивним публічним правом, що спрямоване на посилення соціальної ролі держави, забезпечення дієвості основних принципів правової держави, обмеження порушень законності з боку публічної адміністрації.

Деякі науковці звертають увагу на широкі зобов'язання держави та публічної влади в досліджуваній формі участі. Йдеться насамперед про те, щоб об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; відтак скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; вживати заходів щодо відшкодування в установленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його права чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарги іншим органам; особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян та вживати заходів для усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Вчасна діяльність держави щодо належного регулювання дозволить уникнути порушення прав та свобод громадян, удосконалити здійснення публічної влади, вирішити правовий конфлікт на початковій стадії та не допустити до конвективних засобів впливу на владу, гарантувати законність та впровадження принципів правової держави в суспільне життя країни.

Докладний аналіз та узагальнення звернень громадян з боку органів публічної влади дають можливість оцінити виникаючі суспільні проблеми та

пропозиції щодо удосконалення правової політики в конкретній сфері.

Крім того, звернення громадян часто можуть розкрити якусь ще не помічену проблему, можливо, вказати шляхи її вирішення і сприяти вдосконаленню системи влади, поліпшення соціальної дійсності загалом. Вивчаючи звернення громадян, уважно ставлячись до порушених у них питань, влада буде ліпше реагувати на зміни в сучасному динамічному суспільстві, що допоможе їй стати більш ефективною, тому інститут звернень громадян у сучасній правовій дійсності посідає одне з найважливіших місць.

Потрібно зазначити, що право на звернення є одним з дієвих способів захисту прав громадян і засобом запобігання їх порушенням. Крім того, це елемент системи громадського контролю за публічною владою. Адже, як і більшість форм участі, звернення до органів публічної влади виконують комплексні завдання. Скажімо, в них може бути розміщений запит до вищого органу про невідповідність у конкретному випадку дій публічних службовців щодо захисту прав і свобод громадян. Тобто таке звернення містить ще й контрольні функції. Отож, право на звернення можна трактувати і як засіб соціального контролю, що є одним з проявів участі громадян в управлінні державними і громадськими справами.

Серед науковців поширена думка, що звернення має виконувати три основні функції: правозахисну (захищати порушені права, свободи і законні інтереси людини та громадянина й запобігати їх порушенню), інформаційну (оперативно надавати достовірну інформацію про стан справ та актуальних проблем суспільства) і комунікативну (забезпечувати зворотний зв'язок між населенням та органами місцевого самоврядування). Відтак можемо зробити висновок, що участь відбувається і через співпрацю та пропозиції щодо удосконалення діяльності, і через скарги на діяльність влади та прохання захистити права, свободи і законні інтереси громадськості. Практика України свідчить, що переважає захисна функція права на звернення, наприклад, кількість заяв і клопотань до пропозицій та зауважень, що надходять до Кабінету Міністрів, – близько 30 до 1.

Звернімося до конституційної практики України. З одного боку, варто констатувати належний рівень нормативного закріплення такої форми участі громадян. Стаття 40 Конституції України встановлює, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, яке зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [122].

Окрім того, в Україні діє також спеціальний законодавчий акт «Про звернення громадян», Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органи державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації незалежно від форм власності, у засоби масової інформації, а також низка підзаконних актів відомчого характеру.

Наведемо статистичні показники в конкретній сфері – правоохоронній, а саме інформацію про стан розгляду запитів на інформацію в ГУНП України у Львівській області за I півріччя 2017 р. [62]. Отож, загалом за цей загалом надійшло 15795 звернень. Серед форм звернень переважає надсилання звернень поштою (8090 звернень) і під час особистого прийому (6079 звернень). Зростає кількість запитів, надісланих з використанням мережі Інтернет, однак їх відсоток від загального не перевищує четвертої частини. Відзначимо, що в країнах сталої демократії цей показник становить майже 90%.

Статистичні дані також дають можливість звернути увагу на співвідношення задоволених та відмовлених запитів (8315 до 2380), що дає змогу припускати про позитивну тенденцію до змін в роботі представників органів державної влади.

Українські громадяни активно користуються цим правом і кількість заяв, скарг та пропозицій щорічно сягає 1-1,5 млн. Така вагома кількість звернень говорить про незадоволення громадян роботою органів публічної влади,

відсутністю, з погляду громадськості, захисту їхніх прав та законних інтересів. Більшість науковців вбачає вирішення проблеми у впровадженні електронного врядування, однак цим проблема не вичерпується.

На нашу думку, потрібно виділити дві проблеми, які стосуються удосконалення права звернення як участі громадян у здійсненні публічної влади. По-перше, проблема формальних відписок. Органи публічної влади, їх службовці не розбираються в проблемі, яка стала предметом звернення, а надають формальну відповідь та не вказують на чітку позицію органу публічної влади щодо проблеми звернення. З погляду дотримання процедурних норм, органи публічної влади помилки не здійснюють, але не дотримуються принципу всебічності та об'єктивності у розв'язанні проблеми. Тому потрібно встановити чітку форму відповіді, щоб уникнути неповної, формальної відповіді, неправильно сформульованої відповіді, тим самим уникнути зайвих економічних і трудовітких витрат.

По-друге, це проблема встановлення відповідальності. Питання відповідальності за порушення права громадян на звернення повинні мати більш концентрований характер, їх слід закріпити у вигляді складів декількох правопорушень в адміністративному законодавстві, а саме передбачити відповідальність: за безпідставну відмову у прийнятті та реєстрації звернення, безпідставну передачу звернення іншому органу чи посадовій особі, порушення порядку реєстрації, розгляду звернення та прийняття по ньому рішення; за переслідування громадян через подання звернення та за примушування до подання звернення, а також за розголошення відомостей, що містяться у зверненнях; за неприйняття заходів щодо поновлення прав громадян, якщо необхідність такого поновлення передбачається рішенням по зверненню громадянина. Встановлення чітких санкцій за порушення права на звернення підвищить рівень уваги органів публічної влади та допоможе громадськості контролювати роботу публічної влади.

3.4 Форми участі громадськості у сфері контролю за діяльністю публічної влади

Публічна влада має тенденцію до абсолютизації, примітним є те, що таке прагнення характерне для влади незалежно від форми державного устрою, оскільки «навіть демократичний суверен втрачає міру, якщо йому надається абсолютна влада» [4, с. 24]. З розвитком суспільства та державності розроблялися способи впливу на владу з метою протидії абсолютизації. Передовсім це класичний механізм «стримувань та противаг» в середині самої державної влади, децентралізація частини владних повноважень і передача їх органам муніципальної влади. Однак розвиток прав людини, становлення громадянського суспільства вимагає ширшого контролю за публічною владою. Тому вагомим, в межах цього дослідження, є аналіз громадського контролю як суттєвого елемента участі громадськості у здійсненні державної влади.

Досліджувані в попередніх підрозділах форми участі громадськості у здійсненні публічної влади мають і контрольні повноваження. Скажімо, вибори «є одним із найбільш важливих шляхів забезпечення того, щоб уряд залишався під контролем» [302, с. 930]. Проте ця форма має значний недолік – це часова обмеженість. Тобто через вибори громадяни здійснюють контрольні повноваження лише у виборчий період. А ми вже неодноразово акцентували на необхідності міжвиборчого контролю за публічною владою. На сьогодні простежується зміна форм громадського контролю через активізацію діяльності інститутів громадянського суспільства, як от громадських активістів, журналістів, фахівців, експертів, які активно стежать за призначенням і діяльністю посадових осіб та прийнятими органами публічної влади рішеннями.

Розгляньмо понятійно-категорійний апарат у сфері громадського контролю. Поняття контролю розуміють насамперед як перевірку, спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, запобігання та припинення протиправної поведінки [43, с. 8]. Отож, важливо те, що контроль

застосовується і з превентивною метою, і для протидії протиправній діяльності, яка вже має місце в публічно-правовій сфері.

Ми не можемо стверджувати, що питання контролю є новітнім для юриспруденції, бо навіть представники радянського правознавства торкалися цієї проблематики, звичайно, крізь призму діяльності рад, трудових класів тощо. Представниця тієї епохи О. Попова розуміла громадський контроль як масовий, самодіяльний контроль, що здійснюється в добровільному порядку громадськими організаціями, добровільними товариствами та спілками, органами громадської самодіяльності населення і громадянами за діяльністю органів державного управління [193, с. 148].

Із наведеною дефініцією, з уваги на тодішні історичні умови, можемо погодитися, проте про ефективність такого контролю в Радянському Союзі говорити не доводиться. Громадський контроль – це механізм демократизації влади і для того, щоб він ефективно існував, потрібні правова держава та розвинене громадянське суспільство.

Громадський контроль є видом соціального контролю, що є «механізмом підтримки соціальної рівноваги, який забезпечує життєдіяльність сучасного суспільства й ефективність його соціального управління» [65, с. 221]. Соціальний контроль, зокрема громадський, є елементом у механізмі регулювання суспільних відносин. Наявність ефективного громадського контролю забезпечує соціальну стабільність в державі, вказує на демократичність публічної влади, на відстоювання нею принципів верховенства права, визначення прав, свобод та законних інтересів особи найвищою соціальною цінністю.

Громадський контроль характеризується чіткою правовою формою здійснення, на відміну від інших видів соціального контролю. Чітка процедурна форма, визначення прав та обов'язків суб'єктів контролю дозволяє громадському контролю розкрити повною мірою демократичну природу публічної влади.

Соціальними умовами ефективності громадського контролю є соціальна активність громадськості та організаційно-правовий механізм, 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. Слушно зазначав Ж. Марітен, що необхідно, аби народ мав прагнення і засоби для встановлення свого контролю над державою [149, с. 34].

Така форма участі громадськості вимагає розвиненого громадянського суспільства, яке мало б потенціал та внутрішню «силу» для вимог в бік публічної влади, створювало передумови щодо взаємодії, взаємовимогливості та співпраці між державою і громадянами. Активність громадян, їхню небайдужість до суспільних справ, бажання і вміння захищати свої права та інтереси на місцевому й загальнодержавному рівні породжує явище, яке називають громадянським, або громадським, суспільством [175, с. 145].

Своєю чергою, тоталітарна, закрита, недоступна влада не дозволяє розвиватися громадянському суспільству, не створює правових, організаційних та соціальних передумов для можливості впровадження форм громадського контролю. Здатність суспільства до контролю над владою – ознака громадянського суспільства. Тому вкотре відзначимо бінарність впливу громадськості та публічної влади на форми участі громадян, у нашому випадку – для реалізації громадського контролю.

Сучасне розуміння громадського контролю має ґрунтуватися на взаємодії та співпраці. Як визначає А. Кожухов, громадський контроль – це здійснювана в особливому процедурному порядку діяльність спеціальних суб'єктів (інститутів громадянського суспільства, окремих громадян) з перевірки, оцінки якості державного управління, дотримання прав і свобод людини на предмет відповідності пропонованим вимогам. Це контроль, здійснюваний громадськими організаціями та об'єднаннями, ЗМІ, окремими громадянами [104].

О. Полтараков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [192]. Виникає питання щодо ототожнення парламентського контролю і

громадського. Гіпотетично можна припустити, що цитований автор ототожнює ці види, оскільки парламент обраний народом для представлення його інтересів, тому опосередковано, вторинно може здійснювати контроль з боку громадськості. Ми ж вважаємо не зовсім правильним змішувати державний та громадський контроль, оскільки контроль законодавчої гілки влади над виконавчою потрібно розуміти як внутрішньовладний контроль, а не громадський. Так ми позбавляємося похибки, вважаючи суб'єктами громадського контролю за органами публічної влади сам орган публічної влади, у цьому випадку – законодавчий.

Механізм громадського контролю можна, на нашу думку, визначити так: суб'єкт – окрема особа, громадянин чи створені ними об'єднання; об'єкт – діяльність органів публічної влади, їх нормативно-правові рішення. Через таку взаємодію проявляється рівність прав громадян стосовно інших членів суспільства та, що особливо актуально у публічній сфері, – стосовно держави і публічної влади. Отож, громадський контроль забезпечує зворотний зв'язок у межах всієї публічної системи, сприяє виконанню публічно-владних рішень громадянами, за умови їх схвалення контрольно-громадськими інститутами.

Зрозуміло, що для здійснення контролю потрібен вплив суб'єкта на об'єкт. У питанні саме громадського контролю це є дискусійним. Значна кількість науковців сходиться на думці, що діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність об'єкта контролю та право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [71]. Ю. Битяк, скажімо, відзначає при цьому, що окремі громадські утворення мають контрольні повноваження, які наближають їх до державних контрольних органів, передусім органів адміністративної юрисдикції [2, с. 224].

Справді, потрібно погодитися, що громадський контроль передбачає неklasичний метод впливу, який назвати контрольним можна з певною часткою суб'єктивізму, оскільки немає чіткого підпорядкування, відповідальності підлеглого (в нашому випадку – органів публічної влади) та можливості

накладення санкцій за невиконання належно повноважень.

Втім, попри відсутність класичних засобів контролю, громадський контроль як форма участі громадськості у здійсненні державної влади є дуже важливим. Це розкривається, зокрема через його завдання, основними серед яких є:

- сприяння співпраці публічної влади, її органів з інститутами громадянського суспільства;
- перевірка законності діяльності органів публічної влади;
- подолання проблем корумпованості державного апарату на всіх рівнях;
- встановлення відповідності прийнятих публічних рішень волі народу чи громади;
- сприяння недопущенню порушень норм чинного законодавства в діяльності органів публічної влади, їх публічних службовців, належна процедурна форма діяльності;
- перевірка процесу підготовки, прийняття та виконання рішень органів публічної влади на відповідність правовим цінностям суспільства;
- сприяння демократизації держави та її апарату;
- підвищення рівня відповідальності публічної влади, її відкритості та забезпечення можливостей доступу до публічної інформації;
- підвищення рівня соціальної та правової активності, підвищення рівня патріотизму й довіри до влади, суб'єктивної відповідальності особи за правову політику держави.

Існує ще одна невирішена наукова дискусія – про роль держави в громадському контролі. Одна група науковців вказує, що держава повинна розвивати цю форму участі громадян (наприклад, О. Ноздрачов [166, с. 19]). Радикально іншу позицію обстоює інша група науковців, мотивуючи тим, що створення відповідних інститутів громадського контролю має базуватися на громадській активності та засадах самоорганізації. Наприклад, А. Косінов виокремлює дві групи контрольних інститутів з боку громадянського суспільства. Перша представлена численними громадськими організаціями, які засновуються без будь-якої участі держави. Здебільшого вони з'являються спонтанно, стихійно і

виступають як противага державі, нерідко жорстко критикуючи її діяльність не тільки всередині країни, але й на міжнародній арені. Друга група інститутів охоплює організації, створені за участю держави або при органах державної влади: різноманітні громадські палати, громадські ради тощо. Близькість цих суб'єктів до влади, до органів держави дає підстави говорити, що здійснюваний ними контроль не є громадським повною мірою [126, с. 8]. На нашу думку, остання мотивація не є доречною. Близькість до органів публічної влади, навпаки, є позитивним чинником, тому що розширює можливості інститутів громадянського суспільства, сприяє кращій комунікації між ними та органами публічної влади, дозволяє контролювати діяльність на всіх етапах прийняття та виконання рішень через можливість ширшого доступу до інформації про діяльність цих органів.

Що ж до ролі самої держави, то ми схильні вважати, що це насамперед: створення нормативних правил для організації громадського контролю; вироблення процедурних та організаційних норм для врегулювання такого виду контрольної діяльності, оскільки контрольні дії з боку недержавних структур за умов відсутності їх правової регламентації фактично дорівнюють до нелегітимного втручання в різні сфери суспільної діяльності; створює умови щодо розвитку інститутів громадянського суспільства, підвищення рівня правової освіти, політичної обізнаності та соціальної активності громадськості.

Також звернімо увагу на зацікавленість держави в умовах демократичного функціонування у створенні належних передумов для контрольної діяльності. На думку Б. Барбера, лише широка партисипація громадян в політичному процесі здатна забезпечити високоефективний контроль за особами, що наділені владними повноваженнями, запобігати зловживанням владою, відчуженню депутатів від народу, бюрократизації чиновництва [13, с. 255]. М. Оакшотта вказує на те, що саме публічний контроль і виступає тим важливим та об'єктивним механізмом, що забезпечує регулювання публічної сфери держави, а головне – є ресурсом, що забезпечує публічність діяльності органів державної влади [167]. Виступаючи як контрольний орган, суспільство є партнером держави

і забезпечує плюралізм публічного життя.

Проаналізувавши низку нормативних актів України, відзначаємо, що громадський контроль як форма участі в Україні є новітньою формою і перебуває на стадії розвитку. Наразі немає виробленого комплексного підходу законодавця. За твердженням проф. В. Костицького, «українська правова наука зараз стоїть перед завданням напрацювання теоретичних положень, які лягли б в основу обґрунтування оптимальної моделі функціональної структуризації державної влади з врахуванням того, що влада державна є тільки формою здійснення єдиної і неподільної влади народом» [127, с. 15].

На нашу думку, значною допомогою для практичної юриспруденції в цьому питанні буде встановлення форм громадського контролю. Під формою громадського контролю в юридичній літературі пропонується розуміти, в загальному вигляді, зовнішнє вираження конкретних дій, вчинених суб'єктами контролю [187, с. 132].

Деякі науковці до форм контролю відносять також громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування [270, с. 419], а також обговорення проектів актів та громадські ініціативи [90]. Ми ж вважаємо, що практично кожна форма контролю має різносторонній спектр дії, однак первинно вони призначені допомогти прийняти належні, законні, ефективні рішення органами публічної влади, аби забезпечити права і свободи громадян. Як ми вже зауважували, контрольну функцію виконують, по суті, всі попередньо досліджувані форми участі громадськості у здійсненні публічної влади, щоправда, вона може бути побічною, допоміжною, а не головною.

Серед пропозицій, що стосуються інституалізації громадянських ініціатив, спрямованих на посилення громадського контролю за діями влади, трапляються і досить радикальні. Так, В. Моргун, спираючись на певну інтерпретацію досліджуваного ним історичного досвіду розбудови громадянського суспільства в Україні, пропонує в законодавчому порядку встановити прямий народний контроль не тільки за складом, але й за діями Верховної Ради, уряду, Президента і

тих політичних блоків, які визначають їх політику. Зокрема, у сфері кадрових, законодавчих та виконавчих рішень. «Цей контроль, – на його думку, – може відбуватися через систему роботи депутатів з виборцями, які повинні об'єднатися у загальнодержавну мережу органів самоврядування, створення якої, до речі, передбачене Конституцією України. Наприклад, через повсюдне заснування на місцях Рад старійшин... Крім того, подібні ради треба створити на районних, обласних та всеукраїнському рівнях. ...Це має бути не паралельний орган влади, а орган народного контролю за владою, включаючи всі її гілки» [155, с. 329]. Вважаємо, що створення додаткових органів призведе до більшої витратності, ніж корисності для держави. Діяльність паралельного органу передбачатиме дуалістичності публічних рішень та сприятиме радше хаосу у сфері публічно творчої діяльності, ніж узгодженості повноважень.

Залежно від об'єкта можна виділити контроль за діяльністю органів державної та муніципальної влади. Особлива характеристика останньої проявляється в тому, що діяльність муніципальної влади має суб'єктивну форму репрезентації інтересів громадськості, передбачає максимальне зближення громади й органів місцевого самоврядування, тому громада володіє ширшими можливостями контрольної діяльності.

До ефективних контрольних форм участі громадськості, вважаємо, варто віднести громадську експертизу та моніторинг за діяльністю публічних органів.

Громадська експертиза. Ця форма участі громадськості є новою та малодосліджуваною. При цьому характерна саме для українського державотворення, оскільки, як зазначають експерти, жодна країна не має аналогів такого інструменту впливу громадян на прийняття органами влади політичних рішень, як громадська експертиза, принаймні найближчі країни-сусіди [288].

Прийнятним є визначення експертизи в юридичній енциклопедії: це – вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [291, с. 333].

Що ж до громадської експертизи, то науковці визначають її як експертизу проектів законів, рішень, програм, проектної документації, яка виконується з метою захисту суспільних інтересів. Замовником громадської експертизи є суспільство, а здійснюється вона через структури, які здатні сформулювати суспільний запит [161, с. 5]. Ми ж вважаємо таке визначення неповним, оскільки воно вказує на експертизу не всієї діяльності публічної влади, а лишень формалізованої форми її вияву. Наголошуємо на комплексності функцій громадської експертизи публічної влади, з уваги на що зведення її лише до контролю призводить до свідомого відкидання інших позитивних наслідків експертної діяльності. Аналогічно вважає і О. Тинкован, вказуючи, що «більш доречним є підхід, який розглядає громадську експертизу як складову громадського контролю, оскільки проводити перевірку органів влади шляхом проведення громадської експертизи їх діяльності є цілком доречним» [249, с. 5].

Ми схиляємося до розуміння громадської експертизи як комплексного дослідження, вивчення, перевірки, аналізу, оцінки діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюють представники легалізованих об'єднань громадян задля надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість, а також для подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя [54, с. 11–12].

Експертизу проводять представники інститутів громадянського суспільства, що вказує на необхідність відображення суспільного інтересу при здійсненні публічної влади. Громадська експертиза публічної влади наділена потенціалом відображати суспільний інтерес через узгодження позицій, поглядів, ідей різних соціальних верств цього суспільства, «є одним із засобів досягнення компромісу у процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин» [161, с. 6].

Щодо ініціатора громадської експертизи. Дослідники вказують, що такі

експертизи проводять тільки за ініціативою інститутів громадянського суспільства [241, с. 7; 243, с. 297–298], при цьому справедливо зазначають, що досягнути бажаного ефекту «можна лише за умови реального сприяння проведенню громадської експертизи зі сторони органів державної влади» [264, с. 235]. Така ж позиція і законодавця, висвітлена, зокрема, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [205]. На нашу думку, варто розширити можливості публічної влади в аспекті ініціативності проведення громадської експертизи. Це ніяк не порушує принципу незалежності інститутів громадянського суспільства при здійсненні контрольної діяльності. Проте трапляються випадки, коли органи публічної влади ухвалюють непопулярні, зазвичай соціально-економічні рішення, тому відчують критику чи масове незадоволення з боку громадянського суспільства. Це особливо актуально для держави, що є на етапі складних політичних та правових реформ. Для відновлення довіри до конкретного органу публічної влади та налагодження діалогу з громадськістю доречно, вважаємо, скористатися таким інститутом, як громадська експертиза зі встановленням правової можливості ініціювання її зі сторони контролюваного органу. Це також сприятиме ефективності реалізації прийнятого непопулярного рішення. Можливо, така ініціатива походитиме від вищого органу державної влади відносно діяльності органів нижчого рівня, що, своєю чергою, сприяє удосконаленню субординації та взаємодії апарату держави.

Проведення громадської експертизи передбачає такі послідовні етапи: надсилання запиту на проведення громадської експертизи; отримання інформації від органу виконавчої влади й іншого сприяння під час здійснення громадської експертизи; здійснення моніторингу, оцінки й аналізу отриманих даних; підготовку експертного висновку та його скерування на розгляд органу виконавчої влади; оприлюднення висновків експертизи для широкого загалу [139, с. 8]. Проведення ефективною експертизи є неможливим без повного сприяння з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, забезпечення доступу до публічної інформації, відкритості владних рішень та достовірності поданої

інформації. Позитивно оцінюємо норму законодавства, що визначає необхідність створення умов для безперешкодного здійснення громадського контролю їх діяльності та забезпечення врахування його результатів у своїх оцінках і звітах. Відповідно до п. 6 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади «експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня вирішення питань поточної діяльності»[205]. Орган влади дає офіційні відкриті пояснення щодо врахування або аргументованого відхилення, шляхом розміщення на офіційному веб-сайті та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи.

Аналіз норм права та наукових позицій фахівців дає змогу визначити такі проблемні аспекти громадської експертизи публічної влади:

- фаховість громадських експертів, оскільки законодавець не визначає жодних вимог до них, їх професійних характеристик чи рівня знань. Погоджуємося з В. Лацибою в тому, що експерти мають враховувати специфіку діяльності того чи іншого органу влади, розуміти, що експертиза здійснюється не з метою когось покарати, а щоб підтвердити правильність вибраних дій або запропонувати їх покращення. ІГС має керуватися, перш за все, прагненням побачити об'єктивну і реальну картину, а не прагненням віднайти недоліки за будь-яку ціну; відповідальність за достовірність та повноту аналізу [139, с. 35];

- визначення прав та обов'язків експертів, методів проведення експертизи, правове регулювання взаємодії експертів від різних інститутів громадянського суспільства та прийняття експертного висновку в разі недосягнення єдиної думки. Зауважмо, що відсутнє право вимоги інформації, можливості впливу чи звернення до вищого органу державної влади в разі ненадання інформації, права доступу до приміщень органів публічної влади тощо. Вказане призводить до формальності експертної діяльності. Враховуючи те, що публічна служба передбачає наявність певної інформації з обмеженим доступом, потрібно врегулювати питання відповідальності за розголошення такої інформації експертом;

- уніфікація форми експертного висновку;
- критерії оцінювання впровадження експертних висновків в діяльність публічної влади;
- відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб за неналежний рівень сприяння інститутам громадянського суспільства у проведенні експертизи чи без поважних причин відхилень від результатів експертизи.

Моніторинг за діяльністю публічної влади. В результаті здійснення публічної влади та взаємодії влади і громадянського суспільства, виконання контрольних повноважень останнього є необхідність в отриманні достовірної та повної інформаційної картини, яка охоплює владні рішення, їх виконання, передумови їх прийняття, особливості діяльності окремого органу держави чи органу місцевого самоврядування, їх керівників та публічних службовців, добросовісності виконання ними повноважень тощо. Вказаний комплекс можливий шляхом використання такого методу контролю, як моніторинг, що являє собою форму організації, збору, збереження, обробки й поширення інформації про керовану систему, що забезпечує безперервне спостереження за її станом, а також надає можливість прогнозувати її розвиток. Сучасний тлумачний словник української мови [246, с. 410] визначає моніторинг як безперервне стеження за певним процесом задля виявлення відповідності його бажаному результату.

У найзагальнішому вигляді моніторинг можна визначити як механізм систематичного спостереження за різними об'єктами (особами, сферами життя, процесами явищами тощо), з науковою та (або) практичною метою; це система збору інформації про стан цих об'єктів, з використанням одних і тих самих базових індикаторів, що повторюється з певною періодичністю; це система оцінки тенденцій розвитку спостережуваних об'єктів, контролю за ходом спостережуваних процесів з метою запобігання та подолання або мінімізації небажаних тенденцій і наслідків розвитку цих процесів, а також прогнозування майбутніх станів об'єкта спостереження [5, с. 18].

Моніторинг є новітньою формою діяльності, що проявляється в різних

сферах, можливий і з боку громадськості щодо органів публічної влади, і у зворотному напрямі, який виступає як опитування думки громадськості про діяльність апарату держави та органів місцевого самоврядування. Громадський моніторинг – це складна (комплексна) соціально-політична форма практичного втілення соціального контролю, метою якої є реалізація суспільно значущих цілей, суб'єктом якої виступають інститути громадянського суспільства або окремі громадяни, успішність реалізації якої залежить в конкретному випадку – від ступеня організованості суб'єкта її здійснення, а загалом – від ступеня розвиненості демократії і громадянського суспільства, й одночасно забезпечує подальший їх розвиток і зміцнення [5, с. 64].

Як форма участі моніторинг є діяльністю громадян щодо збору інформації про органами публічної влади, їх діяльність та дії або бездіяльність публічних службовців з метою запобігання негативним неправовим проявам та прогнозування майбутніх тенденцій правових змін. Збір інформації може здійснюватися в різні способи: шляхом дослідження ефективності та результативності державно-управлінської діяльності органів державної влади, політичних заяв їх керівників, офіційних документів та інформації про їх виконання, статистичних звітів, публікацій у ЗМІ, результатів незалежних досліджень (аналітиків, соціологів, експертів) тощо [5, с. 30].

Л. Кавун вказує, що громадський моніторинг влади спрямований на: виявлення громадської та експертної думки щодо прийнятих органами державної влади управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства; систематизацію й узагальнення різноманітної інформації на всіх рівнях управління; проведення аналізу громадської думки щодо стану, основних проблем та перспектив розвитку окремих сфер, напрямів життєдіяльності суспільства; аналіз експертних оцінок щодо стану, основних проблем, перспектив формування та реалізації державної політики в окремих секторах чи сферах життєдіяльності суспільства; виявлення рівня інформованості про динаміку змін щодо підтримки різними верствами населення й соціальними групами України реалізації управлінських рішень у секторах, галузях чи сферах життєдіяльності суспільства;

виявлення рівня інформованості вітчизняних експертів щодо стану, основних проблем та перспектив реалізації управлінських рішень у секторах, галузях чи сферах життєдіяльності суспільства; забезпечення розробки аналітичних документів, орієнтованих на оцінку варіантів рішень, і вибір найоптимальніших варіантів, які відповідали б вибраній стратегії державної політики в секторах, галузях, сферах життєдіяльності суспільства; підвищення ефективності взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі вироблення чи прийняття важливих управлінських рішень [95].

Важливо, щоб моніторинг за діяльністю публічної влади набув ознак системності та комплексності. Він має охоплювати не тільки одноактне спостереження, а повторність з періодичністю, для того щоб була можливість порівняти основні показники. Моніторинг виконує важливі функції у сфері удосконалення здійснення публічної влади, а саме:

- контрольну – отримання громадськістю інформації про діяльність органів публічної влади, яка використовуватиметься для прийняття схвальних чи негативних рішень про їх діяльність;

- прогностичну – можливість прогнозу майбутніх тенденцій розвитку, змін у діяльності певної сфери, вказівка на недосконалість публічних рішень, їх наслідки та встановлення необхідних змін;

- інформаційну – забезпечує публічну владу і громадянське суспільство достовірною інформацією про діяльність окремого органу публічної влади та всієї системи загалом;

- діагностичну – обстеження стану здійснення владних повноважень у державі;

- наукову – надання методичних рекомендацій щодо покращення діяльності органів публічної влади чи подолання негативних проявів у публічно-владній сфері;

- інтеграційну – моніторинг є одним з її системоутворювальних чинників, що забезпечує комплексну характеристику процесів, які відбуваються в цій системі;

- компаративістську – моніторинг дозволяє порівнювати особливі прояви публічно-владної діяльності в межах часових параметрів, за територіальною спрямованістю;

- прагматичну – використання моніторингової інформації під час ухвалення максимально обґрунтованих й адекватних публічно-владних рішень, також така інформація може слугувати підставою для сприйняття чи несприйняття громадськістю діяльності органів публічної влади чи їх посадових осіб.

Метою громадського моніторингу є встановлення відповідності або невідповідності діяльності органів публічної влади очікуванням громадськості, загальноприйнятими у суспільстві нормам, цінностям і стандартам, чинному законодавству з подальшим усуненням порушень. Має оціночний характер щодо здійснення публічної влади з боку громадськості.

Висновки до розділу 3

Проаналізувавши основні правові форми участі громадськості у здійсненні публічної влади, нам вдалося прийти до таких висновків.

1. Мотивовано, що референдум є безпосередньою формою участі народу у здійсненні публічної влади, заперечується наукова позиція, що він є малоефективною формою участі та створює загрозу парламентаризму в державі. Вказано на необхідність визначити критерій доречності в застосуванні цієї форми: загальносуспільний інтерес, актуальність в часі, доцільність та ефективність, тобто прийняте рішення матиме певні наслідки в державотворчій та правотворчій практиці країни.

Досліджено таку форму абrogативного референдуму, як «народне вето», що корелює діяльність законодавчих та місцевих органів влади, стримує публічну владу, виступає механізмом подолання суперечностей між суспільством і владою. Доведено, що така форма референдуму потребує законодавчого закріплення в Україні та сприятиме розширенню правових форм участі громадян у здійсненні публічної влади.

2. Вибори, як форму участі громадян у здійсненні публічної влади, визначено як безпосередню форму здійснення народовладдя, що полягає у формуванні персонального складу органів первинного представництва. Вибори також забезпечують можливість громадськості вибрати програму розвитку суспільства на найближчий період, легалізувати та легітимізувати органи влади, сприяють заохоченню осіб до індивідуальної соціально-правової активності.

Наголошено на проблемі електорального абсентеїзму, який проявляється у свідомому ухиленні особи від участі у виборчому процесі, що свідчить про низьку активність, нестійкість демократії, створення органів влади, які не виражають інтересів громадськості. Визначено зовнішні (нестабільність політичної системи, зниження легітимності публічної влади, імітаційне представництво інтересів в органах влади, неефективність державних інститутів, низький рівень політичної конкуренції, відсутність заохочення та інформаційного пояснення вагомості електоральної участі з боку державних органів тощо) та внутрішні (низький рівень політичної та правової культури населення, недовіра громадян чинним органам влади та системі влади загалом, внутрішнє байдуже ставлення до процесів, що відбуваються в суспільстві й державі, політичний та правовий нігілізм, відчуття неспроможності змін у владних відносинах) чинники, що впливають на поширення електорального абсентеїзму.

Визначено можливість часткового розв'язання проблеми абсентеїзму через впровадження можливості дистанційного голосування, оскільки це надає ширші можливості безпосередньої участі, серед яких економія часу, розширення можливостей для осіб з фізичними вадами чи тих осіб, які тимчасово змінили місце перебування тощо. Заперечується ефективність подолання проблеми абсентеїзму шляхом нормативного закріплення обов'язку голосування, оскільки така форма участі призводить руйнування онтологічної природи виборчого процесу та сутність усіх політичних прав.

3. Підсумовано значення участі громадян у політичних партіях для здійснення публічної влади: виступають ідеологічною та кандидатною основою для формування органів державної влади; здійснюють рекрутування та підготовку

суб'єктів публічно-владної діяльності; створюють можливості для колективного просування стратегії розвитку держави й суспільства; забезпечують консенсус між громадянським суспільством та публічною владою; інтегрують громадян, перетворюючи приватний інтерес на суспільний; провокують політико-правову артикуляцію, шляхом перетворення поглядів громадян на сформовані політичні рішення, програми розвитку держави; мобілізують виборців у виборчому процесі, в участі в політичній діяльності, у боротьбі за місце в публічній владі, активізують участь громадян у державно-правових процесах країни; демократизують публічну владу на основі впровадження принципу багатопартійності; контролюють органи державної влади і місцевого самоврядування та забезпечують прозорість публічної влади; представляють і захищають свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів у державних та громадських організаціях; сприяють підвищенню рівня електоральної культури громадян, подоланню політичного і правового нігілізму; удосконалюють публічно-владну діяльність через внесення пропозицій органам публічної влади щодо удосконалення державної і правової реальності.

Класифіковано обмеження права участі осіб у політичних партіях: громадянство; заняття певної посади чи здійснення певної діяльності; кількість політичних партій, членами яких може бути особа.

4. Виокремлено такі форми участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади: правотворча ініціатива, петиційна форма участі, консультації з громадськістю, громадські ради при органах публічної влади, індивідуальні звернення осіб до органів публічної влади та їх посадових осіб.

5. Через правотворчу ініціативу реалізується право громадян виступати суб'єктом правотворчого процесу, де громадськість пропонує органам публічної влади прийняти необхідне, на її думку, рішення. Акцентовано увагу на необхідності прийняття окремого закону «Про народну законодавчу ініціативу в Україні». Пропоновано на рівні місцевої громади правотворчу ініціативу громадськості визнати обов'язковою для органів місцевого самоврядування, за

умови, якщо за неї проголосувала понад половина мешканців, які досягли виборчого віку, що сприятиме протидії свавіллю публічної влади.

6. Вказано на актуальність петиційної участі, здійснено поділ на консультативні та імперативні петиції. Констатовано необхідність удосконалення законодавства, що має відбуватися через чітку класифікацію обмеження права подачі петиції, зокрема заборонити петиції, які суперечать загальноприйнятим моральним засадам суспільства або стосуються питань розірвання та зміни міжнародних договорів, здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції. Слід також визначити можливість звернення з питанням про відставку виборної особи і передбачити, що в разі підтримання петиції 1/5 (про кількість можна дебатовати) від кількості виборців, що проживають на цій території, автоматично призначаються повторні вибори, де усунута з поста особа має право брати участь на загальних підставах. Вказане легітимує державна влада, усувається можливість масових заворушень та революційних дестабілізацій, реалізовується принцип громадського контролю та забезпечується належна діяльність і публічна відповідальність виборних осіб.

Аналіз реалізації практики електронних петицій в Україні вказує на: високу активність участі громадськості; виправданість вимоги для розгляду петиції 25 тисяч осіб; необхідність удосконалення сутності звернення, аби уникнути декількох запитів з однаковим змістом або таких, що не стосуються компетенції органу, до якого звернена петиція.

7. Консультації з громадськістю – це форма участі громадян у здійсненні публічної влади, за якої обговорюються проекти рішень органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства для покращення їх якості й ефективності, мають на меті виявити соціальні запити членів суспільства задля задоволення соціальних потреб публічною владою. Публічні консультації як форма участі громадян у здійсненні державної влади створюють низку позитивних аспектів, серед яких відзначено такі: активізація активності громадян у правовому та політичному житті суспільства; зближення позицій інститутів громадянського суспільства, які мали різнобічні інтереси; легітимація публічної

влади, демократизація влади та забезпечення її відкритості й доступності; налагодження діалогу держави та громадянського суспільства; допомога у прийнятті органами влади оптимального рішення на основі зваженої дискусії всіх інституцій громадянського суспільства, що, своєю чергою, підвищує якість владного рішення; можливість вільного доступу до публічної інформації; страхування публічної влади від прийняття рішення, що не матиме підтримки громадськості, відтак економія часових та енергетичних ресурсів влади; ефективність використання бюджетних коштів; в перспективі – підвищення рівня правової культури громадян та забезпечення підтримки правової політики держави, зниження громадського дисонансу та громадської недовіри до влади.

8. Для підвищення ефективності консультацій вагомими є такі чинники: підвищення рівня знань представників публічної влади в аспекті ефективного проведення консультацій, розроблення методичних рекомендацій з чіткими вказівками про порядок проведення консультацій та імплементації їх наслідків у рішення; підвищення рівня правової й політичної активності громадян, подолання проблем нігілізму та активізація правовиховної сфери, подолання проблем зневіри до влади та підвищення рівня патріотичного виховання громадян; створення умов для безперешкодного, вільного доступу до публічної інформації з боку громадськості; інформаційна робота органів публічної влади з метою роз'яснення можливостей громадян в публічно-консультативній сфері; забезпечення інформаційної, правової підтримки інститутам громадянського суспільства щодо консультаційних дій та створення проектів нормативних актів, підвищення їх компетенції та рівня знань.

9. Чинну норму про можливість ініціювання громадських консультацій спільно трьома інститутами громадянського суспільства розглянуто як таку, що суперечить принципу рівності та законності, створює перепони для участі, обмежує права тих інститутів громадянського суспільства, які знаходяться в меншості, що позбавляє можливості висвітлення власної позиції та доведення її до суб'єктів публічної влади. Вказується на необхідності прийняття в Україні спеціального законодавчого акта, що забезпечив би таку форму участі.

Критикується законопроект про публічні консультації у зв'язку з не виправданістю вимоги до громадян чи інститутів громадянського суспільства доводити свою зацікавленість в консультаціях та причетність до певного питання чи суспільної проблеми, що прямо обмежує право громадян в участі у здійсненні публічної влади та право доступу до публічної інформації.

10. Виокремлено ознаки громадських рад як форми участі громадськості у здійсненні публічної влади: налагоджують співпрацю влади та громадянського суспільства; створюються при органах публічної влади; до їх складу входять представники інститутів громадянського суспільства, фахівці в певній сфері; здійснюють дорадчо-консультативні функції, контрольні функції громадськості та сприяють удосконаленню роботи публічної влади; їх структура та конкретні завдання в кожному випадку визначаються окремо залежно від сфери діяльності та органу публічної влади.

Загалом серед функцій громадських рад при органах публічної влади виокремлено такі: дорадча, консультативна, репрезентативна, контрольна, нормативно-допоміжна, координаційна, фахова, інформаційна, охоронна, культурно-правова.

11. Пропоновано налагодити роботу громадських рад через удосконалення їх діяльності в таких аспектах: реформувати систему відбору учасників, де до складу обираються ті учасники, які мають фахову репутацію та досвід роботи, а не інститути громадянського суспільства, що створюються спеціально під ради; розробити методичні вказівки та Кодекс етики членів громадських рад та органів публічної влади, при яких вони створені; ввести критерії ефективності роботи (суспільної корисності) рад не тільки на підставі кількості проведених засідань, а прийнятих рекомендацій, проведених експертиз та поданих пропозицій; удосконалити технічну роботу рад шляхом забезпечення можливості доступу до інформації, проектів нормативних рішень, приміщень та висвітлення діяльності через мережу інтернет; визначити обов'язок органів публічної влади щорічно подавати роз'яснення та мотивацію того, чому пропозиції рад не були прийняті до уваги при прийнятті нормативного акту.

12. Право на звернення є одним з дієвих способів захисту прав громадян і засобом запобігання їх порушенням, також це елемент системи громадського контролю за публічною владою, завдяки цьому можна розкрити якусь ще не помічену проблему, можливо, вказати шляхи її вирішення, сприяти вдосконаленню системи державного управління, поліпшення соціальної дійсності загалом.

Виділено проблеми, які стосуються удосконалення права звернення як участі громадян у здійсненні публічної влади, йдеться про формальні відписки та встановлення відповідальності за порушення права громадян на звернення.

13. Громадський контроль є важливим елементом у механізмі регулювання суспільних відносин. Наявність ефективного громадського контролю забезпечує соціальну стабільність в державі, вказує на демократичність публічної влади, на відстоювання нею принципів верховенства права, визнання прав, свобод та законних інтересів особи найвищою соціальною цінністю.

14. Визначено основні завдання громадського контролю: сприяння співпраці публічної влади, її органів з інститутами громадянського суспільства; перевірка законності діяльності органів публічної влади; подолання проблем корумпованості державного апарату на всіх рівнях; встановлення відповідності прийнятих публічних рішень волі народу чи громади; сприяння недопущенню порушень норм чинного законодавства в діяльності органів публічної влади, їх публічних службовців, належна процедурна форма діяльності; перевірка процесу підготовки, прийняття та виконання рішень органів публічної влади на відповідність правовим цінностям суспільства; сприяння демократизації держави та її апарату; підвищення рівня відповідальності публічної влади, її відкритості та забезпечення можливостей доступу до публічної інформації; підвищення рівня соціальної та правової активності, підвищення рівня патріотизму й довіри до влади, суб'єктивної відповідальності особи за правову політику держави. Досліджено такі контрольні форми участі громадськості, як громадська експертиза та моніторинг діяльності публічних органів.

15. Визначено недоліки громадської експертизи як форми контролю за

публічною владою з боку громадськості, зокрема йдеться про те, що не визначено вимог до фаховості громадських експертів, їх прав та обов'язків; методів проведення експертизи; проблемними є й питання правового регулювання взаємодії експертів від різних інститутів громадянського суспільства та прийняття експертного висновку в разі недосягнення єдиної думки; уніфікації форми експертного висновку, визначення обов'язкових її складників; критеріїв оцінювання впровадження експертних висновків в діяльність публічної влади; відповідальності органів публічної влади та їх посадових осіб за неналежний рівень сприяння інститутам громадянського суспільства у проведенні експертизи чи без поважних причин відхилень від результатів експертизи. Також варто розширити можливості публічної влади в аспекті ініціативності проведення громадської експертизи.

Моніторинг виступає формою участі громадськості у зборі інформації про органи публічної влади, їх діяльність та дії або бездіяльність публічних службовців з метою запобігання негативним не правовим проявам та прогнозування майбутніх тенденцій правових змін. Моніторинг виконує важливі функції у сфері вдосконалення здійснення публічної влади: контрольну, прогностичну, інформаційну, діагностичну, наукову, інтеграційну, компаративістську, прагматичну.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, яке полягає у розв'язанні основних теоретичних проблем участі громадськості у здійсненні публічної влади. З висновків, зроблених у цій науковій роботі, найбільш загальними й важливими є такі:

1. Доведено, що дослідження участі громадськості відбувалося, по-перше, в контексті ширших питань державотворення, де акцентовано увагу на необхідності діалогу громадянського суспільства та влади; по-друге, на рівні конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами; по-третє, на рівні дослідження окремих форм участі. Відтак констатовано відсутність комплексного аналізу інституту участі громадян у здійсненні публічної влади, його форм та аспектів удосконалення, чим і зумовлено не тільки наукову цінність цього дослідження, але й вихід на практику державо- та правотворення.

Акцентовано на необхідності оновити методологічні підходи, «переозброїти» світоглядне спрямування дослідження державно-правових явищ. Комплексність у використанні методів зумовлена багатоманітністю форм участі та різних її проявів в окремих сферах суспільної реальності. Аргументовано недоречність концентрування уваги лише на юридичних аспектах участі, тому потрібно використовувати міждисциплінарний підхід.

2. Доведено, що публічна влада є соціальним явищем, володіє організуючою, стимулювальною дією, створює легальне підґрунтя функціонування соціуму, оскільки без її функціонування неможливий поступальний розвиток людства. Акцентовано на хибності ототожнювати поняття публічна та державна влада, оскільки остання виступає складовим елементом публічної. Виокремлено такі форми публічної влади, як державна та муніципальна. У демократичній державі має діяти принцип муніципального дуалізму, який визначає незалежність органів місцевого самоврядування від державних, відсутність узурпації всієї повноти державно-владних повноважень та

чітке визначення сфер впливу кожного виду публічної влади. Розглянуто принцип децентралізації публічної влади, вказано, що під час надмірної централізації владних повноважень знижується рівень ефективності та легітимності влади, однак при надмірній децентралізації виникає загроза територіальній та політичній цілісності держави.

3. Встановлено, що право на участь у здійсненні публічної влади – це суб'єктивне право особи, що передбачає можливість впливу на органи державної влади та місцеве самоврядування з метою реалізації консенсусних суспільних рішень розвитку держави й територіальних громад. Практика реалізації цього права в нашій державі має низку нерозв'язаних проблем, серед яких формалізованість його через право участі громадян на управління державними справами. Доведено, що вони співвідносяться як частина і ціле, оскільки право участі у здійсненні публічної влади охоплює окрім громадян інші категорії осіб; скеровується на систему взаємодії публічної влади і громадянського суспільства, а не тільки на управлінську діяльність.

Участь громадян у здійсненні публічної влади виступає також соціальним інститутом функціонування демократичної публічної влади, при якому громадськість формує органи публічної влади, сприяє ухваленню суспільно-ефективного рішення, здійснює контрольні функції, чим забезпечує досягнення найбільш позитивного для народу результату та побудови оптимальної моделі управління країною.

Класифіковано форми участі громадськості у здійсненні публічної влади за такими критеріями: за видом публічної влади: державна і муніципальна; за учасниками: тільки громадяни певної держави (загальнодержавні вибори, загальнодержавні референдуми, участь в діяльності політичних партій); всі особи незалежно від громадянства (мітинги, рухи, демонстрації тощо); за часом: одноразові, тривалі; за періодом: виборча, міжвиборча; за наслідками: успішна (досягається компроміс між громадянським суспільством та державною владою), неуспішна (компромісу не вдається дійти); за гуманітарною складовою: мирна, військова; за ступенем масовості: масова, групова, колективна, індивідуальна; за

правовим змістом: законна, незаконна (захоплення державних будівель, псування державного майна, незаконне застосування зброї); за сферою: політична, економічна, соціальна, культурна, освітня, екологічна тощо; за масштабами: місцева, регіональна, загальнонаціональна; за стадією здійснення публічної влади: на стадії формування публічної влади, стадії функціонування публічної влади, контрольній стадії; за формою здійснення: вибори, референдум, індивідуальні та колективні звернення, участь у діяльності політичних партій, громадська ініціатива та консультування, експертиза й моніторинг тощо.

4. Констатовано пряму залежність темпу демократичної трансформації від рівня залученості громадян до реальних процесів ухвалення державно-правових рішень. Роль інституту участі громадськості 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 імплементуванню 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 легітимність публічної влади; 6) виступає важливим засобом досягнення ефективності державно-владних рішень; 7) виступає способом демократичного контролю за публічною владою.

5. Акцентовано, що участь громадськості у правовій державі має здійснюватися широко, але в чітких правових межах. Перевага в бік держави формує етатизм суспільного життя, що характеризується концентрацією всього владного потенціалу в одних руках, широкими контрольними функціями держави та нехтуванням думки громадянського суспільства. За таких умов не простежується реальної участі громадян у публічно-владній діяльності, що послаблює позиції громадянського суспільства, відбувається дисонанс між волею

громадян та діями публічної влади, спричиняє революційну активність народу. Межею перегину владних повноважень в сторону громадянського суспільства є охлократія, коли рівень повноважень органів публічної влади у прийнятті вагомого рішення зведений до мінімуму, а деякі представники народних мас в жорсткій категоричній формі вимагають прийняти певну державну політику, нехтуючи при цьому закон та принципи права.

Визначено такі законні критерії для обмеження права участі у здійсненні державної влади: 1) для забезпечення охорони конституційного ладу в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей; 2) з метою протидії допуску широкого кола громадян до певної інформації з обмеженим доступом, особливо з метою протидії військовій агресії, недопущення терористичних актів, глобальних катастроф, а також збереження цілісності та безпеки держави і суспільства; 3) обмеження пов'язані з громадянством; 4) вікові та спеціальні обмеження (щодо конкретної форми участі).

6. Взаємодія громадянського суспільства та правової держави обумовлюється реалізацією принципу участі громадян. Досліджуваний інститут є засобом стимулювання та розвитку демократичності держави, виступає можливістю контролю за державною владою та органами місцевого самоврядування; формує реальний розподіл влади за гілками; є фактором реалізації принципу «стримувань та противаг», усуває можливість тоталітаризму в державі. Порушення балансу між державою та громадянським суспільством призводить зазвичай до кризи цих інститутів та нівелює фактор участі громадян, що зумовлює встановлення недемократичних форм правління в державі. Вказано на двосторонній вплив держави і громадянського суспільства, а вектор цієї взаємодії формує затребуваність чи нівелювання інституту участі громадян.

Доведено вагому роль окремої особи в публічно-владній сфері. Сформовано авторську дефініцію соціально-правової активності як якості людини, що стимулює до участі в державному і правовому житті суспільства та здійсненні

публічної влади, детермінує залученість до процесів політичного життя, проявляється в будь-яких діях, через які особа намагається впливати на публічну владу.

Визначено передумови участі громадськості у здійсненні публічної влади: соціальні (розуміння суспільством необхідності її політико-правової активності, наявність суттєвих правових ініціатив з приводу належної побудови державної влади; високий рівень правової культури тощо); економічні (встановлюють належний рівень економічного забезпечення населення); правові (закріплення в законодавстві різних форм участі громадськості); політичні (модель політичної системи, що дія в державі), інформаційно-технічні (наявність в інститутів громадянського суспільства доступу до публічної інформації) тощо.

7. Мотивовано, що референдум є ефективною безпосередньою формою участі, оскільки вирішується низка вагомих питань, розв'язується соціальний конфлікт, особа отримує реальну можливість приймати рішення, нести за них відповідальність і консолідувати позицію більшості та меншості у владній діяльності. Вказано на необхідність визначити критерій доречності в застосуванні цієї форми: загальносуспільний інтерес, актуальність в часі, доцільність та ефективність.

Доведено, що така форма абrogативного референдуму, як «народне вето», потребує законодавчого закріплення в Україні.

8. Вибори визначено як безпосередню форму здійснення народовладдя, що полягає у формуванні персонального складу органів первинного представництва, також вони забезпечують можливість громадськості вибрати програму розвитку суспільства на найближчий період, легалізувати та легітимізувати органи влади, сприяють заохоченню осіб до індивідуальної соціально-правової активності.

Визначено зовнішні і внутрішні чинники, що впливають на поширення електорального абсентеїзму. Обґрунтовано можливість часткового вирішення проблеми абсентеїзму впровадженням можливості дистанційного голосування, проте заперечується ефективність нормативного закріплення обов'язку

голосування, оскільки при цьому руйнується онтологічна природа виборчого процесу та сутність усіх політичних прав.

Підсумовано значення участі громадян у політичних партіях для здійснення публічної влади: виступають ідеологічною та кандидатною основою для формування органів державної влади; здійснюють рекрутування та підготовку суб'єктів публічно-владної діяльності; створюють можливості для колективного просування стратегії розвитку держави; забезпечують консенсус між громадянським суспільством та публічною владою; інтегрують громадян, перетворюючи приватний інтерес на суспільний; провокують політико-правову артикуляцію, перетворюючи погляди громадян на сформовані політичні рішення; мобілізують виборців у виборчому процесі, в участі у політичній діяльності, у боротьбі за місце в публічній владі; демократизують публічну владу на основі впровадження принципу багатопартійності; контролюють публічну владу й забезпечують її прозорість; представляють і захищають законні інтереси своїх членів; сприяють підвищенню рівня електоральної культури громадян; удосконалюють публічно-владну діяльність шляхом внесення пропозицій органам публічної влади щодо удосконалення державної та правової реальності.

9. Виокремлено форми участі громадськості, які сприяють удосконаленню функціонування публічної влади: правотворча ініціатива, петиційна форма участі, консультації з громадськістю, громадські ради при органах публічної влади, індивідуальні звернення осіб до органів публічної влади та їх посадових осіб.

Запропоновано шляхи удосконалення функціонування публічної влади:

- 1) на рівні місцевої громади правотворчу ініціативу громадськості визнати обов'язковою для органів місцевого самоврядування, за умови, якщо за неї проголосувала понад половина мешканців, які досягли виборчого віку;
- 2) передбачити чітку класифікацію обмежень права подачі петиції, зокрема заборонити петиції, які суперечать загальноприйнятим моральним засадам суспільства, стосуються питань розірвання та зміни міжнародних договорів або здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції; нормотворчо визначити

можливість звернення з питанням про відставку виборної особи і передбачити, що в разі підтримання петиції достатньою кількістю мешканців конкретної території автоматично призначаються повторні вибори, де усунута з поста особа має право брати участь на загальних підставах; в електронній формі петиції уточнити сутність звернення, аби уникнути декількох запитів з однаковим змістом, або таких що не стосуються компетенції органу, до якого звернена петиція;

3) удосконалити правове регулювання консультацій з громадськістю через підвищення рівня знань представників публічної влади щодо ефективного проведення консультацій, розроблення методичних рекомендацій з чіткими вказівками про порядок проведення консультацій та імплементування їх наслідків у рішення; забезпечити інформаційну, правову підтримку інститутам громадянського суспільства; вилучити правову норму про можливість ініціювання громадських консультацій тільки спільно трьома інститутами громадянського суспільства; 4) налагодження роботи громадських рад, що передбачає реформування системи відбору учасників; розробку методичних вказівок та Кодексу етики членів громадських рад; введення критеріїв ефективності роботи рад; удосконалення технічної роботи рад; визначення обов'язку органів публічної влади щорічно подавати роз'яснення та мотивацію, чому пропозиції рад не були взяті до уваги під час прийняття нормативного акта; 5) нормативно вирішити проблему формальних відписок та встановити відповідальність за порушення права громадян на звернення.

10. Визначено основні завдання громадського контролю: сприяння співпраці публічної влади, її органів з інститутами громадянського суспільства; перевірка законності діяльності органів публічної влади; подолання проблем корумпованості державного апарату на всіх рівнях; встановлення відповідності прийнятих публічних рішень волі народу чи громади; сприяння недопущенню порушень норм чинного законодавства в діяльності органів публічної влади; перевірка процесу підготовки, прийняття та виконання рішень на відповідність правовим цінностям суспільства; сприяння демократизації держави та її апарату; підвищення рівня відповідальності влади, її відкритості та забезпечення

можливостей доступу до публічної інформації; підвищення рівня соціальної та правової активності, патріотизму й довіри до влади, суб'єктивної відповідальності особи за правову політику держави.

Досліджено такі контрольні форми участі, як громадська експертиза та моніторинг діяльності публічних органів. Визначено необхідність удосконалити правове регулювання громадської експертизи: визначити вимоги до фаховості громадських експертів, їх права та обов'язки, методи проведення експертизи; уніфікувати форму експертного висновку; встановити критерії оцінювання впровадження експертних висновків в діяльність публічної влади, відповідальність органів публічної влади; визначити можливості ініціювання експертиз з боку публічної влади. Відтак визначено функції моніторингу у сфері удосконалення здійснення публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / А. Н. Аверьянов, Н. А. Васецкий, Ю. К. Малов. – М. : Юрайт-Издат ; Новая правовая культура, 2003. – 256 с.
2. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вуз. і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. Алексеев В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2014. – 76 с.
4. Альбрехт П.-А. Забытая свобода. Принципы уголовного права в европейской дискуссии о безопасности / П.-А. Альбрехт ; [пер. с нем. Г. Г. Мошака]. – Харьков : Право, 2012. – 184 с.
5. Арабаджиєв Д. Ю. Громадський моніторинг за виборчим процесом в Україні : моногр. / Д. Ю. Арабаджиєв. – Запоріжжя : Просвіта, 2014. – 314 с.
6. Бабкіна О. В. Деякі методологічні проблеми аналізу політичних трансформацій та політичного розвитку / О. В. Бабкіна // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Сер. 22 / [відп. ред. О. В. Бабкіна]. – К. : Вид-во Нац. педаг. ун-ту ім. М. П. Драгоманова, 2013. – Вип. 11. – С. 3–9.
7. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємозалежності / М. О. Баймуратов // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 21. – С. 131–138.
8. Бандурка А. М. О власти и преступности : моногр. / А. М. Бандурка. – Харьков : Золотая миля, 2012. – 390 с.
9. Барабаш Ю. Г. Референдум як спосіб вирішення питань, пов'язаних із державним суверенітетом / Ю. Г. Барабаш // Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми : моногр. / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2010. – С. 91–116.
10. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу / Б. Барбер

// Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 254–262.

11. Баталов Э. Политическая культура России сквозь призму civic culture / Э. Баталов // Proet Contra. – 2002. – Т. 7. – № 3. – С. 7–22.

12. Беглиця В. П. Місце публічних консультацій у прийнятті політичних рішень / В. П. Беглиця, В. М. Ярошенко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Політологія. – 2014. – Т. 248, вип. 236. – С. 64–70.

13. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : моногр. / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

14. Белкін Л. М. Дослідження феномену законності як інструменту обмеження влади: історико-правовий аспект / Л. М. Белкін // Часопис Академії адвокатури України. – 2013. – № 19. – С. 1–26.

15. Берназюк Я. О. Конституційно-правова природа права вето Президента України та пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів / Я. О. Берназюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 2. – С. 43–48.

16. Богашева Н. Об'єднання громадян у контексті свободи об'єднання / Н. Богашева // Право України. – 2011. – № 6. – С. 122–126.

17. Большая советская энциклопедия : в 30 т. [Электронный ресурс]. – М. : Сов. энцикл., 1969–1978. – Режим доступа : <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/~Эк/9>.

18. Большая часть населения гордится тем, что является гражданами Украины – опрос [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pressorg24.com/news?id=179862>.

19. Бортник Н. П. Глобалізація як чинник формування міграційних систем / Н. П. Бортник, І. Ю. Хомишин // Митна справа. – 2014. – № 1 (2.1). – С. 248–254.

20. Бостан С. К. Міждисциплінарний підхід при вивченні фундаментальних юридичних дисциплін / С. К. Бостан, Л. М. Бостан // Держава та

регіони. Сер. : Право. – 2014. – № 4. – С. 180–184.

21. Бостан С. К. Закономірності та тенденції розвитку форми політико-територіального устрою держави / С. К. Бостан // Держава та регіони. Сер. : Право. – 2013. – № 2. – С. 11–17.

22. Братасюк В. Особливості методологічного аналізу правової реальності / В. Братасюк // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 1/2. – С. 74–87.

23. Будівничий української державності: хрестоматія політологічних статей Івана Франка / упоряд. Д. Павличко. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 640 с.

24. Бусол Е. Народная законодательная инициатива «народное вето» – разновидность отклоняющего референдума / Е. Бусол // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності: бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі». – 2013. – № 9. – С. 6–13.

25. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. Буханевич // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне фахове видання – 2010. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=133>.

26. Бухтатий О. Проблематика постановки інформаційної функції держави у працях давньогрецьких філософів / О. Бухтатий // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 3 (15). – С. 88-96.

27. Быков И. А. «Электронная демократия» vs «электронное правительство»: концептуальное противостояние? [Электронный ресурс] / И. А. Быков. – Режим доступа : <http://www.politex.info/content/view/171>.

28. Ваньчук І. Д. Правосвідомість та правове регулювання: аспекти співвідношення / І. Д. Ваньчук // Митна справа. – 2014. – № 6 (96), ч. 2, кн. 2. – С. 486–490.

29. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко ; коммент.

А. Ф. Филиппова. – М. : Прогресс, 1990. – 840 с.

30. Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. Рішення про проведення парламентських слухань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main>.

31. Вибори в Європейському Союзі / за ред. Д. С. Ковриженка ; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.

32. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України: Висновок Конституційного Суду України від 30.07.2015 № 2-в/2015 // Офіційний вісник України: офіційне видання. – 2015. – 21 серп. – № 64. – С. 331.

33. Висоцький В. М. Основні функції політичних партій в Україні як змістовна складова їх правового статусу / В. М. Висоцький // Митна справа. – 2014. – № 6 (96), ч. 2, кн. 2. – С. 315–320.

34. Витрук Н. В. Народный суверенитет и народовластие в контексте модернизации российского общества / Н. В. Витрук // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2012. – С. 12–28.

35. Владимиров М. В. Державна влада в умовах розвитку громадянського суспільства / М. В. Владимиров // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 46–53.

36. Воловик В. И. Философия политического сознания : моногр. / В. И. Воловик. – Запорожье : Просвіта, 2006. – 204 с.

37. Воронкова В. Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2012. – № 49. – С. 17–29.

38. Воронов І. Громадянське суспільство і влада / І. Воронов // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 31–41.

39. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості:

дослідження категорії громадянське суспільство. – Львів : Літопис, 2000. – 318 с.

40. Гаврилюк Д. Ю. Політичний та електоральний абсентеїзм: політологічна теорія, специфіка ризику в Україні [Електронний ресурс] / Д. Ю. Гаврилюк // Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Сер. 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. – 2012. – Вип. 8. – С. 52–57.

41. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку / К. С. Гаджиев. – М. : «Логос», 2000. – 544 с.

42. Гапоненко Л. В. Місце політичних партій в політичній системі України [Електронний ресурс] / Л. В. Гапоненко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 59. – С. 78–83.

43. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

44. Гарифулина Г. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура / Г. Гарифулина // Проблемы теории и практики управления. – 2012. – № 2. – С. 120–126.

45. Герасіна Л. М. Інститут публічної влади у модерному та постмодерному науковому вимірі / Л. М. Герасіна // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – С. 1–10.

46. Гладуняк І. В. Політичні партії в процесі державного управління: політико-правовий вимір [Електронний ресурс] / І. В. Гладуняк // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2. – С. 6–13.

47. Глобальне відродження демократії / за ред. Л. Даймонда і М. Ф. Платнера. – Львів : Ахілл, 2004. – 278 с.

48. Глухачов Є. Ф. Народна законодавча ініціатива в контексті вдосконалення механізму здійснення народовладдя в Україні / Є. Ф. Глухачов // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 4. – С. 318–325.

49. Горбатенко І. А. Проблеми і перспективи подолання кризи легітимності влади в Україні / І. А. Горбатенко // Політичні науки та методика

викладання соціально-політичних дисциплін: науковий часопис Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова. Сер. 22 / [підп. ред. О. В. Бабкіна] – К. : Вид-во Нац. педаг. ун-ту ім. М. П. Драгоманова, 2013. – Вип. 11. – С. 23–27.

50. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 175 с.

51. Государственное право Германии : в 2 т. / Б. Н. Топорнин (отв. ред.) ; сокр. пер. нем. семитом. изд. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – Т. 1. – 312 с.

52. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / А. В. Грабильніков ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2005. – 20 с.

53. Гражданское общество: истоки и современность / науч. ред. И. И. Кальной, И. Н. Лопушанский. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. – 296 с.

54. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення / О. Б. Літвінов, Н. В. Літвінова [та ін.]. – Д. : МОНОЛІТ, 2010. – 180 с.

55. Громадські консультативні ради. Досвід США // Інформаційний бюлетень «Вісник громадських рад». – 2011. – № 1. – Липень. – С. 10.

56. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу формування громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 124 с.

57. Громадянське суспільство в Україні / В. Ф. Сіренко, В. І. Тимошенко, Т. І. Ковальчук, Н. М. Онищенко. – К. : Логос, 1997. – 124 с.

58. Громадянське суспільство і влада. Урядовий веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua>.

59. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України : дис. ... канд. наук з держ. упр. / Н. В. Гудима ;

Ін-т законодавства ВР України. – К., 2008. – 22 с.

60. Гук А. С. Зарубіжні моделі публічного врядування: політико-адміністративні виміри / А. С. Гук // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 1. – С. 501–506.

61. Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры / В. Фон Гумбольдт. – М. : Прогресс, 1985. – 448 с.

62. ГУНП України у Львівській області. Офіційний веб-сайт. Звіт про стан розгляду звернень громадян в ГУНП у Львівській області за 6 місяці 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://lv.npu.gov.ua/uk/publish/article/252081>

63. Даль Р. А. О демократии / Р. А. Даль. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.

64. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р. А. Даль ; пер. з англ. О. Д. Білогорського. – Х. : Каравелла, 2002. – 216 с.

65. Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. Проблеми правового виховання в сучасній Україні (круглий стіл) / О. Г. Данильян // Проблеми законності. – 2009. – № 103. – С. 220–225.

66. Дахова И. И. Гарантии конституционных принципов избирательного права Украины / И. И. Дахова // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2012. – С. 132–156.

67. Дахова І. І. Конституційний принцип загального виборчого права / І. І. Дахова // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Сер. : Право. – 2013. – № 1082, вип. 16. – С. 69–73.

68. Дахова І. І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. І. Дахова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 102–109.

69. Дейчаківський М. Громадянське суспільство і недержавні організації / М. Дейчаківський // Вітчизна. – 1999. – № 3/4. – С. 120–124.

70. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов : принята единогласно на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза, Париж,

26 марта 1994 г. Дата принятия: 26.03.1994 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1247332>.

71. Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві [Електронний ресурс] / С. Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2 (34). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc__Gnm/Arpu/2008__2/doc/5/07.pdf.

72. Дергачов О. П. Проміжні результати державного будівництва / О. П. Дергачов // Наукові записки Ін-ту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 42. – С. 15–29.

73. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : моногр. / [І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда та ін.]; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2007. – 316 с.

74. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

75. Департамент державної реєстрації. Реєстр політичних партій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyi/

76. Документ Копенгагенського совещания по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г. // Права человека и ты: основные документы ООН, документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и документы Совета Европы о правах человека / сост. и ред. Ф. Куинн. – Варшава : Изд-во ОБСЕ/БДИПЧ, 1999. – С. 77–95.

77. Драгоманов М. П. Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р. С. Міщук ; прим. Р. С. Міщука, В. С. Шандри. – К. : Либідь, 1991. – 688 с. – («Пам'ятки історичної думки України»).

78. Єдинак Т. С. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація / Т. С. Єдинак, О. В. Павлишен // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2011. – № 1. – С. 12–18.

79. Жаровська І. М. Правова природа державної влади: теоретико-правове

дослідження / І. М. Жаровська. – Львів: СПОЛОМ, 2013. – 536 с.

80. Жаровська І. М. Доступність права: теоретико-правові проблеми : моногр. / І. М. Жаровська. – Львів : Вид-во ЛКА, 2007. – 208 с.

81. Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи – шлях формування відкритої влади / І. М. Жаровська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 23–30.

82. Жуков С. Громадські ради – чергова гра в демократію? / С. Жуков // Всеукраїнське інтернет-представництво «Українська правда» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/01/20/5804453>.

83. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ ООН від 10.12.1948 // Голос України. – 2008. – 10 груд. – № 236.

84. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А. П. Заєць. – К. : Парламент. вид-во, 1999. – 248 с.

85. Зайчук О. В. Теорія держави і права: Академічний курс : підруч. [Електронний ресурс] / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/401.htm.

86. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі / за ред. Е. Р. Рахумкулова. – К. : Заповіт, 2008. – 96 с.

87. Зарічний О. А. Суспільні передумови реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами / О. А. Зарічний // Наше право. – 2015. – № 1. – С. 44–49.

88. Зарічний О. А. Теоретико-правові аспекти політичної участі осіб у демократичній державі / О. А. Зарічний // Митна справа. – 2014. – № 6 (2.2). – С. 392–395.

89. Затонский В. А. Эффективная государственность / В. А. Затонский ; под ред. А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2006. – 286 с.

90. Зубарев С. М. Общественный контроль за деятельностью государственных органов в условиях модернизации России : моногр. / С. М. Зубарев. – М. : Фин. ун-т, 2011. – 184 с.

91. Інформація с сайта КС Венгрии [Електронний ресурс]. – Режим

доступа : <http://www.mkab.hu/index.php?id=decisions# 1990>.

92. Ідеологічне позиціонування політичних партій в Україні / С. Г. Конончук, О. А. Ярош ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 52 с.

93. Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом протягом III кварталу 2016 року [Електронний ресурс] // Громадянське суспільство і влада : урядовий веб-сайт. – Режим доступа : http://http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3187.

94. Іщук С. І. Правові проблеми взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні / С. І. Іщук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Сер. «Право». – 2011. – № 1 (3). – С. 2–15.

95. Кавун Л. А. Методы мониторинга деятельности органов власти / Л. А. Кавун. – Артем, 2009. – 41 с.

96. Камок Т. В. Сутність та особливості публічної діяльності державних службовців / Т. В. Камок // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1. – С. 382–388.

97. Кельман М. С. Юридична наука: проблеми методології / М. С. Кельман. – Тернопіль : Термограф, 2011. – 492 с.

98. Клименко І. В. Складові ефективності електронного врядування / І. В. Клименко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 16. – С. 92–94.

99. Клименюк О. В. Методологія та методи наукового дослідження : навч. посіб. / О. В. Клименюк. – К. : Міленіум, 2006. – 186 с.

100. Коваленко В. В. Організація профілактики економічної злочинності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Коваленко. – Х., 2004. – 398 с.

101. Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці : моногр. / В. Б. Ковальчук. – К. : Логос, 2011. – 392 с.

102. Ковбасюк Ю. В. Електронне врядування: європейський досвід та українські перспективи / Ю. В. Ковбасюк // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 16. – С. 81–83.

103. Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории / А. И. Ковлер. – М. : Наука, 1990. – 256 с.
104. Кожухов А. На пути к правовому государству / А. Кожухов // Юридическая практика. – 2002. – 24 квіт. – № 17 (227).
105. Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації (політико-правні аспекти) / М. Козюбра // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 4–13.
106. Козюбра М. І. Методологія правознавства і методологія права: співвідношення понять та їх особливості / М. І. Козюбра // Право України. – 2014. – Вип. 1. – С. 166–181.
107. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Колишко Родіон Анатолійович ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003.
108. Комаров С. А. Личность. Права и свободы. Политическая система / С. А. Комаров, И. В. Ростовщиков. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2002. – 334 с.
109. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России / В. В. Комарова. – М. : Ось-89, 1998. – 304 с.
110. 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.
111. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод Рада Європи : міжнар. док. від 04.11.1950 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 17 листоп. – № 215.
112. Конституции зарубежных государств / сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : БЕК, 2002. – 565 с.
113. Конституция Австрии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=160&page=2>.
114. Конституция Королевства Нидерландов [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/nethrlnld/holand-r.htm.

115. Конституция Мальтийской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/malta/malta-r.htm.

116. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru>.

117. Конституция Швеции (Королевства Швеция) от 27.02.1974 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp.

118. Конституції Іспанії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.

119. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. [Електронний ресурс] / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков ; за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 467 с. – Режим доступу : <http://www.westudents.com.ua/knigi/420-konstitutsyne-derjavne-pravo-zarubjnih-kran-beschastniy-vm-.html>.

120. Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України / наук. ком. Д. Б. Яневський. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 73–79.

121. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2008. – 252 с.

122. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

123. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід: інформаційно-аналітичне дослідження / [за ред. Д. С. Ковриженко]. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – Ч. 1. – 82 с.

124. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : затв

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р // Офіційний вісник України від 27.12.2010. - № 97 – С. 48.

125. Корж В. Проблеми протидії застосуванню сучасних корупційних виборчих технологій в Україні / В. Корж // Вибори та демократія. – 2011. – № 4 (30). – С. 14-18.

126. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії [Електронний ресурс] / С. А. Косінов // Юрист України. – 2012. – № 4. – С. 5–11.

127. Костицький В. Соціологія сучасного праворозуміння та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади (Теорія розподілу влади В. Костицького) / В. Костицький // Вибрані роботи учасників Третьої щорічної міжнародної наукової конференції «Парламентські читання», 15 лютого 2013 р. – К. : ТОВ «Вістка», Лабораторія законодавчих ініціатив, 2013. – С. 6–15.

128. Костицький М. В. Про діалектику як методологію юридичної науки / М. В. Костицький // Філософські та методологічні проблеми права. – 2012. – № 1. – С. 3–17.

129. Кохан А. І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні [Електронний ресурс] / А. І. Кохан. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm>.

130. Кравчук В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / В. М. Кравчук. – К. : [Б. в.], 2008.

131. Круглашов А. Україна та Європейський Союз: ностальгія за майбутністю / А. Круглашов // Політичні студії. – 2010. – № 4. – С. 40–49.

132. Крутій О. М. Державно-управлінський аспект діалогу органів влади та громадськості: від форми спілкування до методологічної основи / О. М. Крутій // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 7–13.

133. Крутько А. Л. Рівні правового регулювання народної законодавчої ініціативи: теоретико-правове співвідношення / А. Л. Крутько // Право і суспільство. – 2015. – № 1. – С. 15–20.

134. Крутько А. Л. Зародження та розвиток народної законодавчої ініціативи / А. Л. Крутько // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 66. – С. 74–82.

135. Кузьмин Э. Л. Демократия: некоторые вопросы теории, методологии и практики / Э. Л. Кузьмин. – М. : Юрид. лит., 1986. – 240 с.

136. Кухта Б. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни / Б. Кухта, А. Романюк, Л. Старицька та ін. – Львів : Кальварія, 2003. – 500 с.

137. Ладиченко В. В. Гуманістичні основи організації державної влади : автореф. дис ... д-ра юрид. наук / В. В. Ладиченко. – К. : І-т законод. ВР України, 2008. – 42 с.

138. Лациба М. В. Громадські організації на виборах / М. В. Лациба. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2006. – 56 с.

139. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство «Україна»], 2010. – 96 с.

140. ЛеДюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці / Л. ЛеДюк. – Х. : ЦОІ, 2002. – 158 с.

141. Личенко І. О. Теоретико-правові основи реалізації органами публічного управління адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності / І. О. Личенко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.- 2015. – № 824. – С. 50–59.

142. Львівська міська рада. Громадські слухання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmr-news/public-hearings>.

143. Львівська обласна рада. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.lviv.ua>.

144. Любашиц В. Я. Государственная власть: парадигма, методология и

типология : моногр. / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, А. Ю. Мамычев. – М. : Юрлитинформ, 2013. – Ч. 1. – 400 с.

145. Магера А. Электронное голосование на выборах в Украине могут ввести через 5 лет [Электронный ресурс] / А. Магера. – Режим доступа : <http://ubr.ua/ukraine-and-world/power/elektronnoe-golosovanie-na-vyborah-v-ukraine-mogut-vvesti-cherez-5-let-amagera-341784>.

146. Макарчук В. С. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. / В. С. Макарчук. – Вид. 4, доп. – К. : Атіка, 2004. – 616 с.

147. Максакова Р. Н. Институты народной законодательной и местной инициативы в системе форм осуществления учредительной власти в Украине / Р. Н. Максакова // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 11. – С. 18–21.

148. Мануйлов Є. М. Право громадян на свободу об'єднання в політичні партії: філософський аналіз / Є. М. Мануйлов, М. В. Толочко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер. : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2013. – № 5. – С. 15–23.

149. Маритен Ж. Человек и государство / Жак Маритен ; пер. с англ. Т. Лифинцевой. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 196 с.

150. Мельниченко Б. Методологічна основа дослідження демократичних змін у Центрально-Східній Європі / Б. Мельниченко // Приватне право в умовах глобалізації: ключові проблеми модернізації сучасного права : зб. наук. пр. / за ред. П. М. Шапірка, І. Г. Оборотова. – Миколаїв : Іліон, 2015. – С. 46–52.

151. Мельниченко В. І. Прозорість чи відкритість? / В. І. Мельниченко // Віче. – 2004. – № 3 (144). – С. 31–35.

152. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнар. док. від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

153. Мінченко Р. М. Еволюція державної влади в сучасній Україні (теоретико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень /

Р. М. Мінченко. – Київ: Інститут зак-ва ВР України, 2009. – 397 с.

154. Місцевий розвиток за участі громади: моногр.: у 2 т. Т. 1: Теоретичні основи сталого місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Суми: Університ. кн., 2013. – 352 с.

155. Моргун В. А. Суспільно-політичні проблеми розбудови громадянського суспільства в незалежній Україні: історичний аспект / В. А. Моргун. – Донецьк: Дон. нац. ун-т, 2003. – 431 с.

156. Морозова Л. А. Теория государства и права: учеб. / Л. А. Морозова. – М.: Юристъ, 2002. – 414 с.

157. Мурашин А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа / А. Г. Мурашин. – Киев: Вища школа, 1989. – 199 с.

158. Мурашин О. Вибори як акти прямого народовладдя / О. Мурашин // Вісник Львівського університету. Сер. юридична. – Львів: ЛДУ ім. І. Франка, 2000. – Вип. 35. – С. 180–185.

159. Мучник А. Г. Комментарии к Конституции Украины. Книга первая / А. Г. Мучник. – Киев: Парламент. изд-во, 2003. – 88 с.

160. Назимко Є. С. Діалектичний метод пізнання кримінально-правових явищ: теоретичний аспект / Є. С. Назимко // Право і суспільство. – 2011. – № 4. – С. 128–131.

161. Наливайко Л. Р. Громадська експертиза в умовах нової парадигми розвитку Українського суспільства / Л. Р. Наливайко // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції: матер. Укр.-польс. наук.-практ. конф., 15 листопада 2013 р. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2013. – С. 4–7.

162. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, Д. В. Войтенко; заг. ред. Н. К. Дніпренко. – Вінниця: Консоль, 2006. – 64 с.

163. Нестерович В. Ф. Поняття народної правотворчої ініціативи: наукові підходи та законодавча практика / В. Ф. Нестерович // Бюлетень Міністерства

юстиції України. – 2013. – № 11. – С. 137–143.

164. Никифорак М. В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774–1918 рр.) / М. В. Никифорак. – Чернівці : Рута, 2004. – 384 с.

165. Новак-Каляєва Л. М. Права людини в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : моногр. / Л. М. Новак-Каляєва. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – 396 с.

166. Ноздрачев А. Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы / А. Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2012. – № 6. – С. 18–28.

167. Оакшотта М. Публичная политика в современном мире / М. Оакшотта. – М., 2005. – 211 с.

168. Оболонский А. В. Человек и государственное управление / отв. ред. М. И. Пискотин ; Акад. наук СССР. Ин-т гос. и права. – М. : Наука, 1987. – 294 с.

169. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / [под ред. Н. Ю. Шведовой]. – 23-е изд. – М. : Рус. яз., 1991. – 917 с.

170. Оксамытний В. В. Теория государства и права : учеб. / В. В. Оксамытний. – М. : ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. – 563 с.

171. Окша Н. В. Інформація про формування і діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та їх взаємодію з Урядом [Електронний ресурс] / Н. В. Окша. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=1455>.

172. Олійник О. Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність / О. Олійник // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 49–56.

173. Ольхова Т. О. Загальнотеоретичні підходи до контрольно-наглядової функції держави / Т. О. Ольхова // Філософські та методологічні проблеми права. – 2014. – № 1. – С. 163–169.

174. Орзих М. Ф. Некоторые теоретические вопросы правовой активности / М. Ф. Орзих // Конституция СССР и правовое положение личности. – М., 1979. – С. 116–121.

175. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. /

М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій ; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Укр.-канад. проект «Демократична освіта», Ін-т вищої освіти. – К. : Ай Бі, 2009. – 684 с.

176. Основи демократії : навч. посіб. / М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук [та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.

177. Остапенко О. І. Окремі питання адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної системи [Електронний ресурс] / О. І. Остапенко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2013. – № 3. – С. 218–220. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pupch_2013_3_78.pdf.

178. Очеретина М. А. Становлення та розвиток інституту публічних слухань / М. А. Очеретина // Науковий щорічник Інституту філософії та права УрО РАН. – 2009. – Вып. 9. – С. 433–443.

179. Павлюк К. С. Взаємодія інститутів громадського суспільства та органів держаної влади: діалог через громадські ради / К. С. Павлюк // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 37. – С. 235–241.

180. Пастернак М. С. Правова регламентація змісту інформації, яка становить державну таємницю, в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / М. С. Пастернак // Правова інформатика. – 2010. – № 4 (28). – С. 86–93.

181. Передерій О. С. Особливості правового статусу громадських рад при органах державної виконавчої влади в Україні (теоретико-правова характеристика) / О. С. Передерій, Є. І. Григоренко // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Сер. : Право. – 2013. – № 1077, вип. 15. – С. 38–41.

182. Петришин О. В. Конфлікт та співробітництво як соціальне середовище права / О. В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 3 (38). – С. 24–34.

183. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : Указ Президента України від 15.05.2015 № 272/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – 29 трав. – № 40. – С. 51.

184. Плохотнік О. В. Конституційне право громадян брати участь у

всеукраїнських та місцевих референдумах і його забезпечення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / О. В. Плохотнік ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 22 с.

185. Побудова ефективної політичної партії / упоряд. : І. Підлуська, О. Грязнова, В. Замятін. – К. : Фонд «Європа ХХІ», 2003. – 288 с.

186. Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 р. Сайт Центрвиборчкому [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/wp001>.

187. Полещук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. С. Полещук. – М., 2012. – 245 с.

188. Политология. Краткий тематический словарь. – М. : Наука, 1993. – Вып. 3. – 350 с.

189. Політико-правові інститути сучасності: структура, функції, ефективність / за заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2005. – 384 с.

190. Політологічний енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

191. Політологія посткомунізму: політичний аналіз посткомуністичних суспільств / В. Полохало (кер. авт. кол.). – К. : Політ. думка, 1995. – 368 с.

192. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/>.

193. Попова Е. П. О понятии общественного контроля в советском государственном управлении / Е. П. Попова // Правоведение. – 1961. – № 3. – С. 147–152.

194. Постановление ЕСПЧ по делу «Ахмед и другие против Соединенного Королевства» (Ahmed and Others v. The United Kingdom), заявление № 65/1997/849/1056, решение от 02.09.1998.

195. Постановления ЕСПЧ по делу «Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции» (40/1993/435/514), Европейский суд по правам человека, 13.02.2003.

196. Права людини в Україні – 2011 : доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Ю. Захарова. Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Х. : Права людини, 2012. – 490 с.

197. Правове забезпечення економічного суверенітету в умовах міжнародної інтеграції : наук. доп. / НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 88 с.

198. Примуш М. В. Політичні партії: механізми інституціоналізації і структурної трансформації : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / М. В. Примуш. – Львів : Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2002. – 32 с.

199. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10/11. – Ст. 73.

200. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

201. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 44/45. – Ст. 634.

202. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03. 2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

203. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

204. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – 12 листоп. – № 84.

205. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. –

Ст. 28–39.

206. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

207. Про окремі питання забезпечення дотримання законодавства України про референдуми : Постанова Центрвиборчкому від 06.03.2014 № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0035359-14>.

208. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

209. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

210. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII // Голос України : офіц. вид. – 2015. – 2 верес. – № 161.

211. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 250.

212. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

213. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24, ст.170.

214. Прудка Л. М. Електоральний абсентеїзм в Україні як загроза демократії / Л. М. Прудка // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 2. – С. 179–181.

215. Рабінович П. М. Наука філософії права: до характеристики предмета й методології / П. М. Рабінович // Проблеми філософії права. – К. ; Чернівці : Рута, 2003. – Т. 1. – С. 22–25.

216. Референдум у Греції: перемога яка може стати прірвою // Голос України : інформ. портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://golosukraine.com/publication/politika/svit/43890-referendum-u-greciyi-peremoga-yaka-mozhe-stati-pir/#.VgUOBKNnX0c>.

217. Решение от 13.12.2001 № 18-рп/2001 по делу о молодежных организаций // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.

218. Рибачук М. Ф. Еволюція виборчих систем в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку / М. Ф. Рибачук, Л. Є. Шкляр, О. М. Довгош // Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики : зб. / редкол. : М. М. Рябець (голова) та ін. – К. : Центральна виборча комісія, 2001. – 360 с.

219. 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) : Рішення Конституційного суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/lows/show/v015p710-04/>.

220. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) : Рішення Конституційного суду України від 16.04.2008 № 6- п/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – 8 трав. – № 32. – С. 35.

221. Ротар Н. Ю. Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду : дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 / Н. Ю. Ротар; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича – Чернівці, 2007. – 517 с.

222. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий : принято Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании (Венеция, 15–16 октября 2010 г.) / опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Варшава. – Страсбург, 2011.

223. Савченко О. Громадські ради як суб'єкт здійснення громадського

контролю в Україні: правові засади й тенденції розвитку / О. Савченко // Юридичний вісник. – 2015. – № 1. – С. 67–72.

224. Світова практика та український досвід використання механізму парламентських слухань та слухань у комітетах як інструменту контрольної функції парламенту: інформаційно-аналітичне дослідження. – К. : Лабораторія законод. ініціатив, 2004. – 175 с.

225. Селіванов М. В. Проблеми трансформації державної політики і чинного права в Україні / М. В. Селіванов // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід : матер. Міжнар. наук. конф., 9–12 листопада 2005 р. / за ред. акад. НАН України, акад. АПрН України В. Я. Тація. – Х. : Право, 2006. – 288 с.

226. Семенченко А. Вимірвальна система розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування: інструментформування й реалізації державної політики і протидії корупції / А. Семенченко, А. Журавльов // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 107–120.

227. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : моногр. / С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2011. – 765 с.

228. Сиренко В. Ф. Интересы и власть / В. Ф. Сиренко. – Киев : Оріяни, 2006. – 267 с.

229. Скібіна О. О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект / О. О. Скібіна // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 22. – С. 310–314.

230. Скрипнюк В. М. Громадянин, суспільство, держава: політична участь як механізм демократичної легітимації влади / В. М. Скрипнюк // Філософські та методологічні проблеми права. – 2013. – № 1/2. – С. 44–51.

231. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика) / О. В. Скрипнюк. – К. : Логос, 2006. – 368 с.

232. Скрипнюк О. Забезпечення участі народу у формуванні органів влади як фактор функціонування демократичної системи державного управління /

О. Скрипнюк // Право України. – 2006. – № 6. – С. 3–7.

233. Сливка С. С. Філософія права : [навч. посіб.] / С. С. Сливка / Львів : ЛьвДУВС, 2010. – 264 с.

234. Слинько Т. Н. Свобода слова в условиях народовластия / Т. Н. Слинько, Л. Г. Кушниренко // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2012. – 296 с.

235. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Ін-т мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. – К. : Наук. думка, 1970–1980. – Т. 10. – 1979.

236. Словська І. Є. Парламентські слухання як форма реалізації контрольних повноважень парламенту / І. Є. Словська // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 70–79.

237. Сморгунов Л. В. «Объединенное управление» и императивы менеджмента ценности услуг [Электронный ресурс] / Л. В. Сморгунов. – Режим доступа : http://conf.infosoc.ru/2010/thesis/PDF/235-238_Smorgunov.pdf.

238. Солових В. П. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин в державі : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / В. П. Солових ; Харків. регіон. ін-т держ. управл. Укр. Акад. держ. управл. при Президентові України. – Х., 2002. – 183 с.

239. Сорос Д. Утвердження демократії / Дж. Сорос ; пер. з англ. О. Коваленка. – К. : Основи, 1994. – 224 с.

240. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» // Вибори і демократія. – 2011. – № 4 (30). – С. 56–70.

241. Сприяння організації та проведенню громадської експертизи: організаційно-правовий аспект: наукова розробка / за заг. ред. І. І. Хожило. – К. : ЛАДУ, 2011. – 40 с.

242. Сталий розвиток суспільства : навч. посіб. / авт. : А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серета, Т. Тимочко. – 2-ге вид. – К., 2011. – 392 с.

243. Стародубов І. В. Екологічна та громадська експертизи як важливі правові інструменти забезпечення суспільного контролю в Україні

[Електронний ресурс] / І. В. Стародубов // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2013. – Вип. 1. – С. 291–298.

244. Степаненко В. Публичная власть как модус социального знания: миф или возможности постсоветской демократии? / В. Степаненко // Соціологічне знання та влада: суперечливі взаємовідносини соціологічних досліджень і політичної практики. – К. : ВД «Стилос»; ПЦ «Фоліант», 2005. – 254 с.

245. Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К. : ІПІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2009. – 448 с.

246. Сучасний тлумачний словник української мови: 50 000 слів / [за заг. ред. д-ра філол. наук., проф. В. В. Дубічинського]. – Х. : Школа, 2006. – 832 с.

247. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – М. : Юристъ, 1999. – 592 с.

248. Теорія держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / [авт.-упоряд. М. В. Кравчук]. – К. : Атіка, 2005. – 288 с.

249. Тинкован О. В. Громадський контроль та громадська експертиза: проблеми співвідношення понять / О. В. Тинкован // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2010. – Вип. 1 (3). – С. 1–8.

250. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 11 листоп. – № 211; 2012. – 24 жовт. – № 194.

251. Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1968. – 200 с.

252. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Э. Тоффлер. – М. : Изда-во АСТ, 2001. – 669 с.

253. Тощенко Ж. Т. Социология власти: генезис идей / Ж. Т. Тощенко //

Социс. – 2004. – № 7. – С. 12–23.

254. Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні : моногр. / П. А. Трачук. – Ужгород : ЗакДУ, 2011. – 336 с.

255. Турчин Я. Світовий досвід у реалізації концептуальних засад електронного голосування / Я. Турчин // Гілея: наук. вісн. – 2013. – № 73. – С. 308–310.

256. Усаченко Л. М. Публічні консультації як базовий формат відносин урядових та громадських структур: світовий та український досвід [Електронний ресурс] / Л. М. Усаченко // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_2_73.pdf.

257. Участь громадськості в політичних процесах: корені трави – 3 / упоряд. : Г. О. Усаченко, О. В. Боронь. – К. : Агентство «Україна», 2005. – 352 с.

258. Фальковський А. О. Підходи в сфері посткласичної методології юриспруденції / А. О. Фальковський // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 54–59.

259. Федоренко В. Л. Система конституційних форм безпосередньої демократії в Україні та перспективи її вдосконалення / В. Л. Федоренко // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доп. III Міжнар. наук.-практ. конф., 3 жовтня 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка та ін. – Запоріжжя, 2012. – С. 135–140.

260. Фігель Ю. О. Поняття правової культури особи: її сутність та зміст / Ю. О. Фігель // Європейські перспективи. – 2013. – № 4. – С. 23–28.

261. Форми та методи залучення громадськості : навч. посіб. / за заг. ред. В. Артеменка ; Ін-т громадян. с-ства. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.

262. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ю. О. Фрицький. – К. : Ін-т законод. ВР України, 2009.

263. Фурашев В. М. Виборчий кодекс України: системна інформатизація : [моногр.] / В. М. Фурашев, Д. В. Ланде. – К. : Синопис, 2011. – 211 с.

264. Хабарова Т. В. Громадська експертиза діяльності органів державної

влади як засада протидії корупції / Т. В. Хабарова // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Сер. : Право. – 2015. – № 1151, вип. 19. – С. 232–236.

265. Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность / Ю. Хабермас // Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: (лекции и интервью (Москва, апрель 1989 г.)). – М. : АCADEMIA, 1995. – С. 209-245.

266. Халипов В. Ф. Власть: (основы кратологии) / В. Ф. Халипов. – М. : Луч, 1995. – 640 с.

267. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон ; пер. с англ. В. Р. Рокитянского. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.

268. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон ; пер з англ. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССМЕН), 2003. – 368 с.

269. Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Марк М. Ховард. – М. : Аспект Пресс, 2009. – 192 с.

270. Ходаківський М. Д. Політико-правові засади громадського контролю діяльності органів виконавчої влади / М. Д. Ходаківський // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 61. – С. 412–420.

271. Цветков В. В. Демократія – управління – бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [моногр.] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К., 2001. – 248 с.

272. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : моногр. / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.

273. Центр Разумкова. Соціологічні опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.razumkov.org.ua>.

274. Центральна виборча комісія України. Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року. Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному

багатомандатному виборчому окрузі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/info/protokol_bmvo_ndu_26102014.pdf.

275. Цокур Є. Г. Легітимність політичної влади: джерела, особливості, перспективи : моногр. / Є. Г. Цокур. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. – 330 с.

276. Червонюк В. И. Теория государства и права : учеб. / В. И. Червонюк. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 704 с.

277. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право / О. О. Чуб; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2004. — 21 с.

278. Чупрін Р. В. Участь громадськості у формуванні партійної політики: світовий досвід та українська практика : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Р.В.Чупрін – Миколаїв : [Б. в.], 2009. – 16 с.

279. Шамхалов Ф. Собственность и власть / Феликс Шамхалов. – М. : Экономика, 2007. – 412 с.

280. Шаповал Т. Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення) / Т. Шаповал // Право України. – 2008. – № 2. – С. 9–13.

281. Шапп Я. Система германского гражданского права : пер. с нем. / Я. Шапп. – М. : Междунар. отнош., 2006. – 360 с.

282. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010. – 462 с.

283. Шевченко А. Є. До питання функціонування громадянського суспільства та розбудови правової держави в Україні / А. Є. Шевченко, А. В. Старостюк // Юридичний вісник. – 2014. – № 4 (33). – С. 41–46.

284. Шевченко М. Європейський досвід проведення консультацій з громадськістю / М. Шевченко // Вісник громадських рад : інформаційний бюллетень. – 2013. – Січень. – № 4. – С. 33–36.

285. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні :

дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Л. М. Шипілов ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2004. — 19 с.

286. Шкірчак С. І. Громадянське суспільство і державна влада в програмних документах українських політичних партій першої чверті ХХ століття / С. І. Шкірчак // Вісник Дніпропетровського університету. Політологія. – 2012. – № 9/2, вип. 22 (4). – С. 229–235.

287. Шпортько О. Поле публічної політики / О. Шпортько // Політичний менеджмент. – 2010. – № 5 (44). – С. 90–96.

288. Шунін М. К. Аналітична записка на тему «Громадська експертиза, як одна з форм участі громадян у прийнятті політичних рішень» [Електронний ресурс] / М. К. Шунін. – Режим доступу : http://civisexp ЄІ.ІП.ua/ge_yak_odna_iz_form_uchasti_gromadyan.

289. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б. С. Эбзеев. – М. : Юрид. лит., 2005. – 576 с.

290. Энгельс Ф. Введение к работе К. Маркса «Классовая борьба во Франции с 1848 по 1850 г.» / Ф. Энгельс // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 50 т. – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1961. – Т. 22. – С. 519–548.

291. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. – Т. 2 : Д-Й. – 744 с.

292. Юрченко В. Е. Електронне врядування як перспективна комунікаційна технологія у державному управлінні / В. Е. Юрченко // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 1. – С. 164–171.

293. Якимов А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 5–10.

294. Яковюк І. Правова культура і її вплив на розвиток правової системи / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 43–56.

295. Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 – міжнародне право / С. А. Янковський ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2013. – 17 с.

296. Ярмиш О. Н. Державне будівництво місцевого самоврядування в Україні : підруч. [Електронний ресурс] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/>.

297. Consil of Europe. Venise Commission [Electronic resource]. – Mode of access : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e).

298. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level [Electronic resource]. – Mode of access :: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>.

299. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016 [Electronic resource]. – Mode of access : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

300. Ferens A. Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej / A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak... – Warszawa : Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2010. – 145 s.

301. Fukuyama F. State Building: Governance and World Order in the 21st Century / F. Fukuyama. – London : Profile Books, 2005. – 186 p.

302. Goldoni M. Two internal critiques of political constitutionalism / M. Goldoni // International Journal of Constitutional Law. – 2012. – Vol. 10, iss. 4. – P. 926–949.

303. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document : United Nations Development Program (January, 1997) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.

304. Graham J. Principles for Good Governance in the 21st Century / J. Graham, B. Amos, T. Plumptre // Policy Brief. – Ottawa : Institute on Governance, 2003. – № 15. – P. 1.

305. Hellenic Statistical Authority [Electronic resource]. – Mode of access :

<http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE>.

306. Huntington S. No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries / S. Huntington, J. Nelson. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1976.

307. Janda K. The challenge of democracy: government in America / K. Janda, J. M. Berry, J. Goldman. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1989.

308. Kurian G. T. The encyclopedia of political science / G. T. Kurian. – Washington : CQ Press, 2011. – 430 p.

309. Macpherson C. The life and times of liberal democracy / C. Macpherson. – Oxford Univ. Press, 1977. – P. 108.

310. Milbrath L. W. Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics / L. W. Milbrath. – Lanham : Univ. Press of America, 1977. – P. 224.

311. Pateman C. Participation and democratic theory / C. Pateman. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1970. – P. 42–43.

312. 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) [Electronic resource]. – Режим доступа : <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1133645>.

313. Sartori G. Democrazia a definizioni / G. Sartori. – 4ed. – Bologna, Milano, 1972. – XIU, 393 p.

314. Sartory G. Parties and party systems: a framework for analysis / Giovanni Sartory. – London : Cambridge Univ. Press, 1976. – 383 p.

315. Stoker G. Governance as theory: five propositions / G. Stoker // International Social Science Journal [Electronic resource]. – 1998. – Vol. 50, iss. 155. – March.

316. Tallian L. Direct Democracy: A historical analysis of the initiative, referendum and recall process / L. Tallian. – Los Angeles (Cal.), 1977. – 218 p.

317. The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation / co-editors Johnny H. Killian, George A. Costello. – Washington : U. S.


Government printing office, 1996. – 2444 p.

318. Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments / Written and edited by Hironori Yamamoto. – Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007. – 82 с.

319. Trybunał Konstytucyjny [Electronic resource]. – Режим доступа : <http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K.II03GB.pdf>.

«Затверджую»
 Директор Навчально-наукового
 Інституту права та психології
 Національного університету
 «Львівська політехніка»
 Ортинський В.Л.
 «29» 11 2015 р.

«Затверджую»
 Заступник начальника
 Головного управління МВС
 України у Львівській області
 В. Зюбаненко
 2015 р.



Акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта
 кафедри теорії і філософії права Навчально-наукового Інституту
 права та психології Національного університету «Львівська
 політехніка» Зарічного Олега Андрійовича на тему:
 «Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове
 дослідження»

Комісія у складі:

- начальника відділу зв'язків з громадськістю Головного управління МВС України у Львівській області Добровольської С.М.,
- інспектора відділу зв'язків з громадськістю Головного управління МВС України у Львівській області Фучка М.Р.,
- заступника директора наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» Герасиміва Т.З.,
- доцента кафедри теорії та філософії права Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка», кандидата юридичних наук Шай Р.Я.


склала цей акт у тому, що запропоновані аспірантом кафедри теорії та філософії права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» Зарічним Олегом Андрійовичем рекомендації щодо удосконалення роботи Головного управління МВС України у Львівській області в сфері доступності та відкритості її діяльності є прийнятними та корисними для використання в практичну діяльність органів державної влади у правоохоронній сфері.


Зокрема, рекомендується удосконалити роботу веб сайту Головного

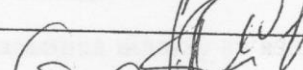
управління в частині висвітлення інформації про засідання громадської ради при Головному управлінні МВС України у Львівській області.

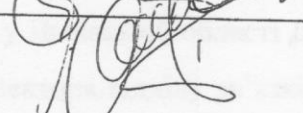
Дані зміни сприятимуть удосконаленню практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та сприятимуть співпраці між органами державної влади у правоохоронній сфері та громадянським суспільством в Україні».

Члени комісії:


 _____ С.М. Добровольська


 _____ М.Р. Фучко


 _____ Т.З Герасимів


 _____ Р.Я. Шай

01915



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

вул. С. Бандери, 12, Львів, 79013, тел. (380-32) 237-49-93, 258-27-58, факс: (380-32) 258-26-80
ел. пошта: coffice@lp.edu.ua, інтернет: www.lp.edu.ua

22.10.2015 № 07-01-1821

на № _____

ДОВІДКА

про використання результатів дисертаційного дослідження
Зарічного Олега Андрійовича у викладанні навчальних дисциплін

Основні положення та результати дисертаційного дослідження Зарічного Олега Андрійовича на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук впроваджені в навчальний процес Національного університету «Львівська політехніка» та застосовуються при підготовці бакалаврських та магістерських кваліфікаційних робіт, викладанні дисциплін «Теорія держави і права» для студентів ОКР «Бакалавр» напряму підготовки 6.030401. Зокрема, в навчальний процес впроваджено запропоновані Зарічним О.А.:

- механізми формування та функціонування органів публічної влади (розділ 1, підрозділ 1.2. «Загальнотеоретичний аналіз публічної влади»)

- авторські розробки щодо демократизації держави через впровадження інституту участі громадян у здійсненні публічної влади (розділ 2, підрозділ 2.1. «Роль інституту участі громадськості у демократичній державі»);

- обґрунтування моделі взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства (розділ 2, підрозділ 2.3. «Участь громадськості в здійсненні публічної влади як основа взаємодія держави та громадянського суспільства»);

- нові підходи щодо удосконалення державно-владних відносин (розділ 3, підрозділ 3.5. «Удосконалення механізму участі громадян у здійсненні публічної влади шляхом впровадження системи «доброго врядування»).

Проректор
з науково-педагогічної роботи

О.Р. Давидчак

Виконавець: Парута О.В.
Контакт. тел.: 0673998832

