

9. Малюга В. Нагляд прокурора за додержанням законів у формі процесуального керівництва при проведенні досудового розслідування / В. Малюга // Вісник Київського Національного Університету Імені Тараса Шевченка : Юридичні науки Випуск № 92, 2012. – с. 118-120.

10. Антонюк О. Д. Співвідношення прокурорського нагляду і процесуального керівництва в діяльності прокурора під час досудового розслідування кримінальної справи / О. Д. Антонюк // Університетські наукові записки. - 2009. - № 4. - С. 240-247.

11. Руденко В. М. Про сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М. В. Руденко, В. П. Півненко // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 277-283.

12. Вигівська Л. В. Загальні засади прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність / Л. В. Вигівська // Вісник Академії адвокатури України 2011. – №3(22). – С. 176-181

13. Когутич І.І. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій для студ. юрид. вищих навч. закладів / І.І. Когутич, В.Т. Нор, А.А. Павлишин ; за ред. проф. В.Т. Нора. – К.: Атіка, 2004.

УДК 340.12 : 342.5 : 316.32

Зарічний О. А., аспірант кафедри теорії та філософії права ІНПП НУ «Львівська політехніка»

Публічна влада та участь громадян: юридичне трактування

У статті розглядаються питання теоретичного розуміння публічної влади на сучасному етапі розвитку державно-правових знань. Досліджується державна і муніципальна влада як форми публічної влади. Визначено повноваження цих форм та вказується на проблеми їх взаємодії з громадянським суспільством. Акцентується увага на важливості участі громадян при здійсненні публічної влади.

Ключові слова: публічна влада, державна влада, муніципальна влада, участь громадян.

В статье рассматриваются вопросы теоретического понимания публичной власти на современном этапе развития государственно-правовых знаний. Исследуется государственная и муниципальная власть как формы публичной власти. Определены полномочия этих форм и указывается на проблемы их взаимодействия с гражданским обществом. Акцентируется внимание на важности участия граждан при осуществлении публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, государственная власть, муниципальные власти, участие граждан.

The article deals with the theoretical understanding of public authorities in the current development state and legal knowledge. Study the state and municipal authorities as a form of public authority. Terms of reference of these forms and points to the problems of their interaction with civil society. The attention on the importance of citizen participation in the exercise of public authority.

Keywords: public authorities, state authorities, municipal authorities, citizens' participation.

Постановка проблеми. 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, стимулюючою та організуючою дією, створює легальне підґрунтя функціонування соціуму. Влада наділена суттєвим потенціалом

лом, без її функціонування неможливий поступальний розвиток людства. Дослідження проблем функціонування публічної влади актуалізується у зв'язку з реформуванням державного механізму та системи права сучасної України.

Стан дослідження. У спеціальній літературі розгляд проблем функціонування публічної влади розглядаються в межах багатьох суспільних наук, серед яких і юриспруденція. Деякі аспекти здійснення публічної влади досліджувалися у працях представників загальної теорії держави і права та конституційного права України, серед них М. Баймуратов, І. Жаровська, М. Козюбра, О. Скакун, С. Сливка, О. Ярмиш та ін. Слід констатувати, що вагомою прогалиною є відсутність єдиного комплексного розуміння сутності публічної влади та її складових. Дана наукова стаття ставить за мету проаналізувати публічну владу в теоретико-правовому вимірі, визначити її видові характеристики та екстраполювати висновки на сучасне українське суспільство.

Виклад основних положень. В широкому розумінні влада є соціальним атрибутом. Влада в соціумі називається соціальною. Для суспільства влада є необхідний елемент. Девальвація влади призводить до викривлених парадигм у всій життєдіяльності людства. Як необхідний соціальний елемент влада має ряд ознак, серед яких одна з основних — це можливість легального примусу влада наділена соціальним потенціалом врегульовувати людські відносини. Цей потенціал без підтримки впливовими засобами залишається в інертному стані. Влада соціальна має велику кількість підвидів, серед яких церковна, економічна, сімейна та інші. Однією з домінуючих є влада публічна. З появою держави влада як соціальна функція перетворюється в політичну владу, яка служить концентрованим вираженням економічних потреб свого носія - класу, які співпрацюють соціальних сил, національної еліти, політичної партії і т.д. Політична природа даної влади означає, що саме в державних формах управління суспільством вона отримує свою відносну самостійність від інших видів суспільної діяльності. Саме вона регулює повною мірою суспільні відносини. Влада виступає в якості одного з істотних ознак держави. Разом з тим необхідність влади виводиться з організації суспільства, для якого вона є найважливішою функцією, що забезпечує упорядкування та регулювання на всі основні сфери його життя. Спільна діяльність у будь-якому суспільстві обумовлена тим, що люди ніколи не жили ізольовано один від одного, спілкування становить необхідна умова існування особистостей. Тому генезис влади слід шукати в самій необхідності людського співжиття. Саме в такому співіснуванні виникає організаційна і психологічна потреба підпорядкування індивіда єдиній волі - публічній.

Публічна влада врегулює публічні справи, має територіальну спрямованість та врегулює відносини між людьми які проживають на даній території. Тут важливо підкреслити, що владні відносини об'єктивно притаманні суспільного життя. 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-якому надається можливість безперешкодно чинити свавілля. Так американський соціолог Т. Парсонс виділяє владу як позитивну соціальну спроможність у досягненні суспільних цілей. При цьому робиться обумовлена мотивація, що влада не концентрується в руках еліти, а розсіяна у межах всього суспільства. Політична система тут розглядається як відкрита і плюралістична, що дозволяє всьому суспільству брати участь певною мірою в політичному процесі [1, с.107]. Політична влада складається із зіткнення різноманітних воль до влади як баланс, рівновага політичних сил.

Для можливості функціонування влада наділена на думку О. Ярмиш та В. Серьогіна наступними ознаками: — спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; — інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); — легітимність; — відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; — об'єднання підвладних за територіальною ознакою; — загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; — безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів); — універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; — обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; — функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами; — можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; — право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [2].

Формами публічної влади є державна та муніципальна (О. Баймуратов ще називає — самоврядна [3]) влада. Застерігаємо від уособлення державної та публічної влади, оскільки перша виступає як складовий елемент. «Державна влада є особливим видом публічної влади. Маючи всі ознаки публічної влади, державна влада, разом з тим, має ознаки, притаманні лише їй» [4, 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 [5, 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, що знаходяться на її державній території [6, с.85-86].

Державна влада виступає як функція економічно і політично пануючого соціального шару по керівництву 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 встановленню правових форм їх розвитку (монополія правотворчої діяльності, а також правовиконавчої - реалізація приписів правових норм і правоохоронна - діяльність з охорони правових норм) [7, с.29].

Влада органів місцевого самоврядування виражає волю територіальної громади, обрана нею. Громада завжди впливає на формування суспільної свідомості. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює розуміння місцевого самоврядування як права і реальної здатності органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Характерними проблемами взаємодії муніципальної і державної влади є розподіл повноважень. Публічна влада має соціополітичний характер, оскільки пов'язана з необхідністю узгодження інтересів різних груп асиметричного суспільства. Виявляється, наприклад, у верховенстві певного класу (за гаслом: «Пролетарі всіх країн об'єднуйтесь!»), або — у політичному домінуванні «середнього класу», що складається завдяки його чисельній більшості й провідній ролі у високорозвинених демократичних країнах.

Нарешті, публічною є також 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 приймати зобов'язуючі рішення для осіб, що мешкають на даній території, організацій, підприємств, фірм, установ тощо. Цій владі притаманні деякі елементи публічного примусу (напр., введення місцевих податків, формування місцевих бюджетів та інше). Та за природою вона представляє собою своєрідну парapolітичну владу [8, с. 7].

Державна влада в демократичних умовах виражає волю народу, місцева воля частини цього народу – територіальної громади. В схематичному вигляді колізій не могло б виникати. Однак практика державного будівництва вказує на проблеми в бік перетягування повноважень державною владою, намагання узурпувати її повністю. Вказане є недопустиме з погляду впровадження демократичних цінностей у суспільні зв'язки. Навіть держави з тривалою демократичною історією мають проблеми з розмежуванням повноважень державної влади та органів місцевого самоврядування.

На відміну від інститутів громадянського суспільства та форм місцевого самоврядування, держава є політичною організацією всього народу. Воно «виростає» зі сфери політичної влади, розосереджених у всьому суспільстві. Держава оформляє концентроване вираження тієї політичної влади, яка локалізована в різних спільнотах людей і притаманна кожному члену суспільства. Даний вектор розвитку влади призводить до того, що державну владу слід розуміти як організовану форму вираження політичної влади всього суспільства. У цій якості влада держави справедливо іменується публічною політичною владою. Публічної в тому сенсі, що вона покликана відображати інтереси всього суспільства.

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 владу безпосередньо проявляється в розподілі повноважень і ресурсів, які держава передає в руки кожного свого органу і кожної посадової особи. А в другому - влада постає як безпосередній наявності 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 і особливості зв'язків між принципами організації та функціонування держави, державної влади та системи її органів забезпечують оптимальне і збалансоване взаємодія цих явищ між собою.

Природні права і свободи людини, отримуючи статус позитивного права, «проникають» у сферу діяльності держави, а держава, захищаючи своєю діяльністю права і свободи людини, «проникає» в 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 владу нового типу. Як вид влади публічної, державна влада є саме тією суспільною силою, котра здатна з допомогою правових та організаційних засобів реалізувати волю держави в межах конституції та законів [9, с. 20] Державна влада в такому тлумаченні діє виключно з боку держави. Тому вагомим є аспект взаємодії держави і громадянського суспільства, оскільки в демократичній державі влада не може здійснюватися виключно 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 застерігши механізм стримування та противаг, за яким державна влада контролює себе так би мовити

зсередины. Муніципальна влада загалом виконує важливі функції, щодо вирішення суспільних проблем 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 наступні повноваження, які віднесені до сфери муніципальної влади: сфера економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку суспільних відносин, що складаються із сфери формування (податки, збори доходів від підприємств комунальної, муніципальної 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 із суспільних відносин, що складаються у сфері обігу інформації, створення, формування, зберігання, поширення, використання, охорони і захисту інформаційних ресурсів, створення та використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки [10, с. 15].

Практичними проблемами місцевої публічної влади займається ряд наук до них віднесемо також адміністративне право та державне будівництво. Проте в Україні не дивлячись на значну кількість наукових доробок адміністративну реформу не можна вважати вдалою. Найбільш гостро постала проблема децентралізації влади, передача повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. В діючі Конституції України закріплена модель місцевої публічної влади не є вдалою та юридично застарілою. Становлення та подальший розвиток місцевої влади в Україні зумовлені формуванням правової держави та громадянського суспільства, інтеграцією України у європейське співтовариство. Крім того, місцеве самоврядування як різновид публічної влади є необхідним елементом демократичної держави [10, с. 11]. Суттєвим недоліком є не тільки недосконалість законодавчого регулювання, але й відсутність реального діалогу в межах публічної влади, що спричиняє напругу у суспільстві.

Отже вагомим з погляду юриспруденції визначити правові повноваження публічної влади. До структури повноважень відноситься: формування політичного курсу, видання публічного веління, забезпечення функціонування цього веління та матеріально-технічне забезпечення веління. Однак, публічна влада має не це повноваження, потенціал і кредит довіри у вигляді її легітимації. Забезпечення взаємодії публічної влади, суспільства та окремого громадянина забезпечується через інститути участі. Безпосередньо громадянське суспільство не здійснює владні повноваження для цього створений інститут державної влади та муніципальної влади відповідно. Інститут участі громадян у здійсненні публічної влади забезпечує право громадянського суспільства здійснювати народовладдя, контролювати демократичність всіх державницьких процесів.

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

Людиноцентризм на сьогодні має стати основою всіх взаємовідносин у державі. Глобалізація правової системи детермінує потребу поставити в основу всіх соціальних взаємовідносин права та свободи особистості та, на наше тверде переконання, не тільки приватно-правові, але й публічні відносини мають бути врегульовані на основі цього принципу. Людина як біологічна істота зараз бід впливом економічного та технічного прогресу досягла такого психологічного рівня, що наділена потенціалом на розуміння та критичне оцінювання суспільно-політичних процесів. Політична активність

притаманна не тільки лідерам чи соціальній еліті, а громадянам країни які відчують відповідальність за долю своєї країни і того суспільства в якому вони живуть. Тому особливо актуалізується на сьогодні не тільки питання функціонування публічної влади. Це проблема яка була є і буде завжди відколи і доки існуватиме держава. Проблема є актуальність тих аспектів взаємодії суспільства і публічної влади, коли особистість зможе здійснювати публічну владу у правових межах, за правовими механізмами і засобами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Parsons T. On the Concept of Political Power // Proceedings of the American Philosophical Society. 1963. Vol. 107.
2. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О.Н Ярмиш, В.О. Серьогін – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – 503 с. // Електронний ре-сурс – Режим доступу: <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7519/>
3. 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.
4. Владимиров М. В. Державна влада в умовах розвитку громадянського суспільства / М. В. Владимиров // Актуальні проблеми державного управління. - 2013. - № 2. - С. 46-53 .
5. Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації(політико-правні аспекти) / М. Козюбра // Українське право. – 1995. – № 1(2). –С. 4–13.
6. Юридична енциклопедія: В 6-ти т./Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.:Укр.енцикл., 1998 – Т.1:Д-Й. – 720 с.
7. Любашиц В.Я. Государственная власть: парадигма, методология и типология: монография / В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, А.Ю. Мамычев - Ч. I. —М: Юрлитинформ, 2013. — 400 с.
8. Герасіна Л. М. Інститут публічної влади у модерному та постмодерному науковому вимірі / Л. М. Герасіна. // Державне будівництво. - 2011. - № 1. - С. 1-10
9. Чехович Т. В. Сутність і юридична природа державної влади / Т. В. Чехович // Часопис Київського університету права. – 2003. - № 3. – С. 18-21.
10. Трачук П.А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні: монографія / П.А. Трачук - Ужгород: ЗакДУ, 2011. - 336 с.

