

ДО ПИТАННЯ ПРО ПУБЛІЧНІСТЬ І СУВЕРЕННІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ



І. КУЯН

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
(Національна академія прокуратури України)*

Проблема влади як соціального явища чи як феномена взагалі та зокрема, проблема природи державної влади як політико-правового явища, її сутності, іманентних ознак є однією з найскладніших та найбільш дискусійних у теорії держави і права. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень цих питань, у теорії немає однозначного розуміння сутності державної влади, змісту її характеристик як публічної та суверенної. У сучасній Україні поняття «публічність» і «суверенітет» часто стають лозунгами, що використовуються різними політичними силами у власних інтересах. Зважаючи на це, можемо говорити про існування розбіжності між значущістю, широким вжитком зазначених понять та ступенем їх наукового осмислення, що зумовлює потребу в дослідженні питань про публічність і суверенність державної влади.

Чинне законодавство України не містить поняття публічної влади. Проте поняття публічності існує у різних семантичних конструкціях законодавчих норм. Так, в адміністративному, кримінальному, цивільному законодавстві вживаються терміни «публічна служба», «публічний договір»,

«публічний інтерес», «публічне право», що дає підстави для розуміння терміна «публічність» як юридичної ознаки присутності держави у суспільних відносинах [1, 31–32].

У науковій літературі відсутній єдиний підхід до змісту, сутності й тлумачення терміна «публічна влада». Ознаку публічності влади пов'язують з поширенням останньої на все суспільство або, керуючись цим, що джерелом влади в демократичній державі постає народ, відповідно, вказується на публічний характер витоків влади. Так, «Юридична енциклопедія» визначає публічну владу як суспільно-політичну, народовладдя, а основними її видами відповідно: владу народу як безпосереднє народовладдя, безпосередню демократію (вибори, референдуми тощо); державну владу (законодавчу, виконавчу, судову); місцеве самоврядування — місцеву публічну владу, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо. Наголошується, що термін «публічна влада» аналогічний терміну «народовладдя» [2, 196]. Такий підхід до розуміння

© І. Куян, 2009

змісту публічної влади є доволі поширеним у сучасній науковій та навчальній літературі. Він ґрунтується на нормі ст. 5 Конституції України, згідно з якою єдиним джерелом влади в Україні є народ, відповідно, і джерелом публічної влади визначають народ, а її складовими — державну та муніципальну владу, що реалізується відповідно органами державної влади та органами місцевого самоврядування [3, 266]. Державну та муніципальну владу розглядають як форми і види публічної влади.

З іншого боку, публічна влада визначається як «політична влада — влада певної групи людей (еліти) над усім суспільством, що характеризується використанням у випадку непокорення насильницьких примусових засобів. Оскільки це влада над суспільством (його частиною), вона є публічною» [4, 271].

За традицією, що йде від праць К. Маркса та Ф. Енгельса, «публічну владу відносять тільки до однієї з її, хоча і головних, різновидів — державної влади, вважаючи публічну владу основною ознакою держави, що виділяє її з-поміж інших суспільних явищ» [5]. Тому «публічна влада виступає від імені всього суспільства (народу), має «публічну» основу своєї діяльності — казенне майно, власні доходи, податки» [6, 67].

З точки зору концепції територіального публічного колективу, певною часткою публічної влади володіють і суб'єкти федерацій, територіальні автономії, муніципальні утворення. «Їх повноваження та компетенція їх органів — юридичне вираження тієї частки влади, що належить територіальному публічному колективу» [5].

Публічну владу тлумачать також як «безпосередньо суспільну владу,

яку здійснюють в інтересах підвладних органи чи організації, які уособлюють суспільну владу, уповноважені останніми на реалізацію соціального управління» [7, 9].

Зосереджуючи увагу на формах та видах досліджуваного виду влади, її суб'єктах, характеристиках поширеності на все суспільство, можливості у застосуванні примусу та здійсненні нею однієї основних функцій влади — соціального управління, зазначені підходи дають змогу виявити окремі, переважно зовнішні, ознаки публічної влади, проте не дають змоги з'ясувати її якісні ознаки, з'ясувати сутність та зміст публічної влади.

Відомо, що поняття складаються з основних сутнісних ознак тих явищ, що відображаються у цьому понятті. У науковій літературі вказується на такі характерні формальні ознаки публічної влади: 1) вона володіє суверенітетом, тобто верховенством і незалежністю від будь-яких інших соціальних структур як усередині країни, так і за її межами, у формулюванні й проведенні внутрішньої й зовнішньої політики; 2) виконання владних функцій здійснюється людьми, які безпосередньо не виробляють матеріальних благ та зайняті переважно відправленням державних функцій; 3) здійснює керівництво та управління всією країною, використовуючи при цьому різні державні органи, насамперед, державний апарат; 4) проводить регулярний контроль діяльності усіх державних органів, громадських організацій, рухів, посадових осіб; 5) створює закони і підзаконні акти, обов'язкові для всіх фізичних та юридичних осіб; 6) запроваджує і реалізує комплекс вимог законності, забезпечує стабільність правопорядку; 7) забезпечує, захищає та охороняє права і свободи громадян, дбає про виконання

ними встановлених законодавством обов'язків; 8) володіє механізмом державного примусу, що застосовується у разі порушення законодавчих постанов [8].

Перелічені риси характеризують і здійснення державної влади, її основні прояви. З огляду на це, виникає потреба у дослідженні змісту державної влади як влади публічної та її зв'язку із суверенітетом.

Дослідження поставленого питання зумовлює потребу в аналізі поняття «влада» та з'ясуванні її структури. Питання про структуру влади — це питання про її внутрішню будову та про елементи, з яких вона складається. У науковій літературі існують різні підходи до розуміння влади, різні концепції влади. Розглядаючи владу у статиці, в науковій літературі найчастіше виокремлюють два структурних елементи влади: волю і силу. Відповідно, владу розглядають як вольове відношення між людьми. За такого підходу в основу змісту влади покладена воля. Влада завжди є проявом волі. Владарювати означає нав'язувати комусь власну волю, підкоряти своїй волі. З іншої точки зору, влада — це сила, здатність підкоряти, підпорядковувати. Сила підкріплює волю. Сила влади ґрунтується на її авторитеті та засобах примусу. Але ці характеристики не дають відповіді на запитання, що зумовлює існування волі й сили. Тому правильним є, на нашу думку, виокремлення у структурі влади ще одного елемента — інтересу. Воля без інтересу не має сили примусу, вона не здатна сама створювати залежність між необхідністю задоволення потреб і засобами їх задоволення. У свою чергу, інтерес без волі також не має засобів примусу. «Саме завдяки тому, що інтерес, який переміг, через вольове вираження здатен взяти

під свій контроль засоби задоволення потреб інших суб'єктів, він набуває такого соціального стану, як влада» [9, 120]. Тому слід погодитися із думкою, що «влада — це поєднання інтересу і волі, в якому воля є засобом вираження інтересів» [9, 120]. У демократичному державно організованому суспільстві публічний інтерес — це інтерес загальнодержавний і загальнонародний. Він становить «залежність між необхідністю задоволення потреб суспільства і тих можливостей їх задоволення, що досягаються через цілеспрямовану діяльність усіх суб'єктів державно-правового регулювання суспільних відносин, через весь механізм державного управління. Загальнонародний інтерес — це також залежність між необхідністю задоволення всіх потреб суспільства і можливістю їх задоволення через діяльність всіх учасників суспільних відносин. Це залежність між загальнонародними потребами і загальнонародними можливостями їх задоволення» [10]. При цьому загальнонародний інтерес формують також інтереси колективні, приватні та особисті — тією мірою, якою їх формування і реалізація залежать від умов суспільного життя.

На цій підставі можна визначити зміст публічної влади. Вона становитиме вольове вираження інтересів суспільства (народу, в демократичних країнах) чи інтересів окремих груп (в авторитарних чи псевдодемократичних країнах) у діяльності державних органів, установ, організацій та їх посадових осіб. Вольове вираження інтересів усього суспільства, всього державно організованого народу покликає здійснювати державна влада. Це і робить її публічною владою. В іншому разі, якщо влада виражає інтереси окремої групи людей (еліти), що суперечать суспільним інтересам,

інтересам народу, — така влада є псевдопублічною.

Здійснення публічної влади — це реалізація спільної волі народу. Цій волі повинні підкоритися всі індивідуальні та колективні суб'єкти. У процесі владовідносин відбувається реалізація інтересів як народу в цілому, так і окремих індивідуальних та колективних суб'єктів. При цьому публічний інтерес є загальним для всіх і кожного, а владовідносини, в яких реалізується публічний інтерес, є публічними відносинами.

«Публічність, — зазначав Г. Гегель, — важливий формуючий засіб для державних інтересів... через публічність утверджується перш за все момент загальної обізнаності» [11].

Публічність щодо держави вказує також на те, що остання є публічною або відкритою частиною суспільства. Публічність передбачає, що організація і діяльність держави є «прозорою» для всіх своїх членів — індивідів та їх множин.

«Публічність держави — характеристика, що іманентно притаманна апарату держави, всім її структурам і державним службовцям, наділеним владними повноваженнями: їх рішення і дії повинні бути в «правовому полі» (мати характер юридичного зв'язку), бути зрозумілими, прозорими, відкритими для громадян, підконтрольними інститутам громадянського суспільства. Публічність означає, що рішення і дії органів державної влади повинні мати загальносоціальну спрямованість, загальний характер, служити спільній користі та спільному інтересу. Втрата державною владою цієї якості чи її послаблення означає, що влада (яку символізують її представники, які обіймають вищі посади в державі) вироджується у свою протилежність, стає непублічною, корпоративною структурою, дії якої не від-

повідують спільним інтересам» [12]. Зміст влади полягає не лише у застосуванні сили, примусу, а, що найголовніше, у творенні системи, що її живить. Влада не може не проявляти себе в організації спільних справ. Якщо така організація і самі спільні справи вирішуються на користь суб'єктів влади чи окремих осіб (їх груп), а інтереси суспільства не знаходять своєї реалізації у діях влади, — вона втрачає якість публічності.

Публічність влади означає, що її витоки перебувають у середині суспільства, державно організованого народу і разом з ним, а не над ним. Підтвердженням цього є, власне, хід становлення держави і державної влади. Відомо, що виникнення публічної влади як суспільного самоврядування пов'язують із періодом зрілого первісного суспільства. На цьому етапі публічна влада, як визначає О. Скакун, ґрунтувалася на спільності інтересів, виробництва і споживання членів роду, вона «збігалася безпосередньо з родовою общиною, не була відділена від неї. Єдність, взаємодопомога і співпраця усіх членів роду, відсутність протилежних інтересів дозволяли родовим зібранням без конфліктів вирішувати всі питання» [6, 57]. З розкладанням первісного ладу та формуванням держави публічна влада, хоча й відокремлюється від населення у вигляді апарату примусу та здійснює управління суспільством в інтересах окремих класів, груп, проте залишається зв'язаною необхідністю упорядкування соціальних зв'язків та вирішення суспільних проблем. І, як показує вся історія існування державності, саме суспільство є джерелом публічної влади.

Як явище та поняття публічна влада нерозривно пов'язана із суверенітетом. Під суверенітетом у теорії держа-

ви розуміється верховенство і повнота державної влади всередині країни та незалежність держави зовні. Суверенітет публічної влади всередині країни полягає в її спроможності в конкретних ситуаціях визначати, що є спільним благом для суспільства, реалізовувати ці рішення, навіть незалежно від опору певних суспільних груп, забезпечувати, щоб жодна з груп не перетворила державу на інструмент для реалізації власних інтересів. Публічність і суверенність — якісні ознаки державної влади. Якість — органічно єдина система властивостей явища. Якісні ознаки в рамках єдиного поняття утворюють системне ціле, покликане відображати якісну визначеність самого явища.

Втрата владою публічності, відірваність її від суспільства, від власного народу ставить під загрозу її верховен-

ство серед інших видів соціальної влади і незалежність від них, та може призвести, зрештою, до втрати нею суверенності. А це означає також втрату владою легітимності. Адже влада не може бути заснована на узурпації чи нав'язана народу ззовні без активної чи пасивної підтримки народу.

Відомо, що влада має три етапи свого існування: завоювання (захоплення), утримання та розвиток. Втрата державною владою публічності ускладнює її утримання та робить неможливим її розвиток, що неминуче потягне втрату нею суверенітету. У поєднанні публічності й суверенності — якісних ознак державної влади, — потенція розвитку державної влади і всього державно організованого суспільства, та запорука існування народу як історичної особистості.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Селіванов А.* Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) // *Право України.* — 2006. — № 9. — С. 28–33.
2. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 1998. — Т. 5: П–С. — 2003. — 736 с.
3. *Конституційне право України.* Академічний курс : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2008. — Т. 2. — 800 с.
4. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран.* Общая часть : учеб. для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., дораб. — М., 2005. — 896 с.
5. *Чиркин В. Е.* О территориальном публичном коллективе и власти народа // <http://pvlast.ru/archive/index.259.php>
6. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс) : учеб. — Х., 2005. — 840 с.
7. *Теплюк М.* Публічна влада в Україні : визначення поняття і конституційно-правова природа // *Право України.* — 2009. — № 5. — С. 6–22.
8. *Керимов Д. А., Шумков Д. В.* Основы учения о праве и государстве. — М., 2008. — С. 160–161.
9. *Сиренко В. Ф.* Интересы, власть, коррупция. — К., 2006. — 536 с.
10. *Сиренко В. Ф.* Про необхідність забезпечення пріоритету загальнодержавних, загальнонародних інтересів // *Голос України.* — 2008. — № 63 (4313).
11. *Гегель Г.* Философия права. — М., 1990. — С. 351.
12. *Червонюк В. И.* Теория государства и права : учеб. — М., 2006. — 704 с.

Висновки до актуальної теми

Хоча питання про владу залишається одним із найактуальніших і затребуваних як у суспільній науці, так і практиці, проте ця обставина не зробила її більш зрозумілою і розкритою. І в ХХІ ст. н. е. сутність цього соціального явища ще осмислюється і теоретично, і практично.

Нинішня ситуація у владі України, для якої характерним є її системна криза і, як закономірних результат — гостре розчарування суспільства в ній, робить очевидним феномен влади в реалізації об'єктивно необхідної функції — врегулювання відносин у суспільстві, адже без цього суспільство просто зруйнується під впливом його внутрішніх суперечностей.

Зважаючи на зазначене вище, автори розглядають проблему облаштування влади в Україні з точки зору теорії і практики, тим самим привертаючи увагу науковців, політиків, а також широкого кола читачів до осмислення, розуміння і подальшого обговорення окреслених питань.