

УДК 340.12(043)

Ірина Жаровська

Національний університет “Львівська політехніка”,
Інститут права, психології та інноваційної освіти,
доктор юридичних наук, професор
кафедри теорії та філософії права,
конституційного та міжнародного права,
irazhar@ukr.net,
ORCID ID: 0000-0003-3821-8120

ДЕМОКРАТІЯ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА: СУЧАСНА МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІНСЬКО-ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

<http://doi.org/10.23939/law2021.31.056>

© Жаровська І., 2021

Загалом демократію необхідно розуміти як політичну форму правління у державі, що здійснюється народом або безпосередньо (пряма демократія), або опосередковано за допомогою обраних представників (представницька демократія). Аналіз іноземної літератури дав змогу узагальнити ознаки демократії. Проте вказано, що вони є суто формальними. Саме якість цих інститутів відображає реальність демократії.

Проаналізовано основний принцип демократії – верховенства права. За “вужького підходу” поняття верховенства права охоплює лише принципи процесуальної справедливості, за “ширшого підходу” – також істотніші специфікації елементів, що належать до верховенства права. Ключова характеристика верховенства права полягає у тому, що їй відведено важливе завдання – перевірка реального функціонування інституційного захисту прав людини. Зрештою, верховенство права репрезентує захист індивідуальних прав як головної мети у функціонуванні політичних інститутів.

Юридичний підхід повинен змінюватися, забезпечуючи можливість належного управління через розширення класичного позитивістського розуміння права. Ця сучасна парадигма державного управління намагається використовувати демократичні цінності замість бюрократичних цінностей, тому що бюрократичні організації ніколи не є нейтральними. В результаті одна група виконує їхні вимоги, а інша відірвана від неї. Тому новою парадигмою державно-владного управління сучасності є реальність забезпечення рівного впливу груп та суб’єктів на владне рішення в публічно-адміністративній діяльності із встановленням демократичної процедури та відстоюванням демократичних цінностей. Серед них прозорість управління, широка участь, підзвітність, відповідальність, верховенство права, ефективність та результативність рішень.

Ключові слова: демократія; верховенство права; участь народу; методологія; управлінсько-владна діяльність.

Постановка проблеми. Стародавнім грекам приписують винахід демократії як форми правління. *Demos kratos* дослівно перекладається як “влада людей”. Організація влади сучасних цивілізованих народів ґрунтується на ідеї демократії, де люди мають владу, але громадяни насправді не

голосують із кожного питання. Швидше, вони обирають людей (представників), які голосують за них. Саме цим сучасна демократія відрізняється від прямої демократії в Афінах.

Хоч поняття “демократія” ще старогрецького походження, його широко використовують у різних галузях знань, однак тлумачать неоднаково. Нинішня ідея демократії полягає у поєднанні двох концептів: особиста автономія та рівність. На сьогодні існує стільки різних форм демократії, скільки демократичних націй у світі. Жодні дві системи не є абсолютно однаковими, і жодну систему не можна прийняти за “модель”. Існують президентська та парламентська демократії, демократії, які є федеральними чи унітарними, деякі демократії використовують пропорційну систему голосування, інші – мажоритарну, а окрема демократії є також монархіями тощо. Однак всі демократії мають спільні цінності та вважаються оптимальною формою побудови публічного управління.

Аналіз дослідження проблеми. Питаннями організації публічно-правового життя держави займаються фахівці у сфері політології, кратології, державного управління та, звісно ж, права. Зокрема визначні дослідники української теоретико-правової та контитуційної думки звертали увагу на це питання, зокрема: Ю. Бисага, Д. Белов, Я. Богів, В. Ковальчук, Д. Селіванов, О. Скрипнюк та інші. Проте проблема є дуже актуальною, вимоги часу завжди змінюються, з'являються нові глобалізаційно-інформаційні проблеми та виклики. Тому вказана проблематика потребує предметного аналізу.

Метою статті є аналіз таких політико-правових понять, як демократія, верховенство права в контексті сучасної методології управлінсько-владної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Загалом, демократію необхідно розуміти як політичну форму правління у державі, що здійснюється народом або безпосередньо (пряма демократія), або опосередковано за допомогою обраних представників (представницька демократія). За “вужького підходу” демократія має переважно процедурний вимір, пов'язаний із політичною рівністю та участю. За “ширшого підходу” демократія охоплює повагу громадянських та політичних прав, а також соціальних та економічних прав. І “вужький”, і “ширший” підходи до демократії стосуються розвитку концепції у зв'язку з еволюцією сучасної держави від класичної ліберальної до демократичної держави соціального забезпечення.

В іноземній літературі визначено, що демократія передбачає як мінімум: загальне виборче право; вільні, конкурентні та чесні вибори; більше від однієї політичної партії; альтернативні джерела інформації. Ці чотири основні елементи стосуються політичної рівності та участі громадськості як основи демократії як політичної системи. Стверджується, що після забезпечення цих елементів демократична система повинна досягти трьох основних цілей: політичної та громадянської свободи, народного суверенітету (стосовно прямого або непрямого контролю за державною політикою), рівності шляхом законного та законного функціонування стабільних інститутів [1].

Однак визначені ознаки суто формальні. Саме якість цих інститутів відображає реальність демократії.

Можемо продемонструвати це твердження на прикладах з історії. “Попри наявність численних демократичних інститутів Радянський Союз був тоталітарною державою з жорсткою централізованою системою управління. Прийняття 1936 р. “найдемократичнішої у світі” Сталінської Конституції, яка гарантувала мешканцям СРСР якнайширші можливості участі в управлінні державою, не змінювало ситуації, адже стаття про домінуючу роль Всесоюзної комуністичної партії (більшовиків) ... нівелювала широко розрекламоване самим Йосифом Сталіним виборче право. Представники компартії на правах “керівної і спрямовуючої сили” активно впливали на перебіг виборчої кампанії, спрямовуючи її у потрібне русло та забезпечуючи прогнозованість результатів. Безальтернативна система голосування остаточно позбавляла сенсу радянську виборчу процедуру, яка зводилася до обов'язкового віддання виборцями голосів за єдиного провладного кандидата. За

таких обставин вибори перетворювалися на фікцію, покликану камуфлювати сталінську диктатуру, імітуючи демократизм радянської політичної системи” [2, с. 244].

До речі, про потребу активізації демократичних інститутів стверджують також фахівці у сфері європейського права: “проаналізувавши практику, можна дійти висновку, що функціонування Європейського Союзу засвідчує, що одним з головних недоліків Євросоюзу є “дефіцит демократії”, який насамперед полягає у недостатній участі громадян у процесі вироблення політики Європейського Союзу, що в свою чергу ставить під сумнів відданість Союзу демократичним цінностям” [3, с. 282].

Даймонд та Морліно виділили вісім елементів, які визначають якісні аспекти демократії. Ці виміри можна згрупувати у три різні набори.

Перший відповідає процесуальному виміру: верховенство права, участь, конкуренція (на вільних, регулярних та чесних виборах) та підзвітність, як горизонтальна, так і вертикальна.

Другий стосується предметного виміру: повага громадянських та політичних свобод, а також економічна та соціальна рівність.

І третя стосується чуйності, яка пов’язана із ширшим поняттям: участь та підзвітність через зв’язок між державною політикою а також вимоги та переваги громадян.

Різні елементи демократії різняться за специфічними формами інституціонального вираження та за ступенем їх розвитку. Але всі вони неоднаковою мірою наявні в різних моделях демократії. Крім того, ці елементи еволюціонували, щоб додати новий зміст до основних цінностей демократії. Наприклад, принцип рівності еволюціонував із політичної (і формальної) рівності, охоплює істотні аспекти соціальної та економічної рівності [4].

Потребує окремого аналізу основний принцип демократії – верховенство права. За вузького підходу поняття верховенства права охоплює лише принципи процесуальної справедливості, за ширшого також істотніші специфікації елементів, що входять до верховенства права. Ключова характеристика верховенства права полягає у його важливому завданні – перевірці реального функціонування інституційного захисту прав людини. Зрештою, верховенство права репрезентує захист індивідуальних прав як головної мети у функціонуванні політичних інститутів.

З цієї позиції Д. Золо визначає верховенство права як нормативну й інституційну структуру сучасної держави, в межах якої функціонує правова система, котрій доручено завдання гарантувати особисті права, обмежуючи природну тенденцію політичної влади до розширення неправомірної дії [5, с. 57].

Як вказував Купманс, історичні дані свідчать про те, що демократія йде пліч-о-пліч із верховенством права. Вказане пояснюється тим, що там, де одне із двох зникає, є загроза зникнення й іншого. Однак існує також суперечність між верховенством права та демократією. Демократія ґрунтується на правилі більшості, тоді як верховенство права полягає у захисті індивідуальних прав. Згідно з правилом більшості, кожна думка повинна мати змогу стати загально визнаною, так що “сьогоднішня меншина може бути більшістю завтра” [6].

Погоджуємося з цією позицією в тому, що “незважаючи на той факт, що демократія як форма організації суспільного буття не позбавлена численних недоліків, вона володіє надійними процедурно-інструментальними можливостями для усунення своїх помилок і недоліків, забезпечуючи тим самим комунікативні передумови існування свободи в суспільстві” [7, с. 5].

Державне управління полягає у реалізації державної політики. Де Бурка і Скотт зазначають, що сучасна мова управління сигналізує про відхід від монополії традиційного типу управління та управління правових інститутів і передбачає участь інших суб’єктів, окрім класично державних акторів. Це “зміщення акценту від команди та контролю на користь регуляторних підходів менш жорстких, менш припустимих, менше відданих рівномірним результатам і менш ієрархічним за своїм характером” [8, с. 2].

Висновки. Юридичний підхід повинен змінюватися, забезпечуючи можливість належного управління через розширення класичного позитивістського розуміння права. Ця сучасна парадигма

державного управління намагається використовувати демократичні цінності замість бюрократичних цінностей, тому що бюрократичні організації ніколи не є нейтральними. В результаті одна група виконує їхні вимоги, а інша відірвана від неї. Тому нова парадигма державно-владного управління сучасності – реально забезпечити рівний вплив груп та суб'єктів на владне рішення у публічно-адміністративній діяльності, встановивши демократичну процедуру та відстоюючи демократичні цінності, серед яких прозорість управління, широка участь, підзвітність, відповідальність, верховенство права, ефективність та результативність рішень.

Зміні підлягає не тільки методологічна основа, але й практиологічний аспект. Застосування нових (здебільшого інформаційних механізмів) дає можливість подолати недемократичність процедур. Нові технологічні та теоретичні вимоги переформують громадське управління на всіх його рівнях. Електронне урядування – це активний процес зміни застарілої політико-правової ідеології, що може зумовити позитивні наслідки: пришвидшення, полегшення процесуальних дій, доступність влади, реальну участь народу в прийнятті політико-владних рішень, подолання корупції, легітимізація владних інститутів.

Ці процеси потребують нового людського капіталу, здатного впоратися з набором нових претензійних ролей та обов'язків, які повинно виконувати нині демократичне державне управління.

Говорячи про нове покоління державних службовців, необхідно акцентувати стосовно фахівців з державного управління, які повинні володіти новим мисленням на основі кращої реакції та відповідальності перед громадянами, бути відкритими до співпраці та одночасно до активної участі громадян на всіх рівнях управління. Тому актуалізується, знову ж таки, комплекс проблем, пов'язаних із рівнем правової обізнаності державних службовців, їхньою освіченістю та підвищенням рівня правової культури суспільства загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Diamond L., Morlino L. (2005). Assessing the quality of democracy: Introduction. *Assessing the quality of democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. xi.
2. Стасюк О. Й. (2018). Демократія по-сталінськи, або як фальсифікували вибори в Радянському Союзі. *Новітня доба*. Вип. 6. С. 243–248.
3. Вовк С. О. (2020). Проблема “дефіциту демократії” та її подолання у Європейському Союзі. *Молодий вчений*. № 11(2). С. 281–285.
4. Rueschemeyer D. (2005). Addressing inequality. *Assessing the quality of democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 47–61.
5. Zolo D. (2007). Rule of Law: A critical reappraisal *The Rule of Law. Theory, History and Criticism*, Dordrecht: Springer, p. 57.
6. Koopmans T. (2003). *Courts and Political Institutions. A comparative view*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 123.
7. Герасимова Е. М. (2020). Доктрина реалізації свободи в демократичному суспільстві: ідеал і реальність *Вісник Національного авіаційного університету. Філософія. Культурологія*. № 2. С. 5–9.
8. de Búrca, G., Scott, J. (2006). Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism. In G. de Búrca, J. Scott (Eds.). *Law and New Governance in the EU and the US* (pp. 1–12). London: Hart Publishing. Retrieved May 30, 2021. URL: from <http://dx.doi.org/10.5040/9781472563668.0005>

REFERENCES

1. Diamond L., Morlino L. (2005). *Assessing the quality of democracy: Introduction. Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. xi.
2. Stasiuk O. Y. (2018). *Democracy in the Stalinist style, or how falsified elections in the Soviet Union* [Demokratiiia po-stalinsky, abo yak falsyfykuvaly vybory v Radianskomu Soiuzi]. *Modern times*, 6, 243–248.
3. Vovk S. O. (2020). *The problem of “democracy deficit” and its overcoming in the European Union* [Problema “defitsytu demokrati” ta yii podolannia u Yevropeiskomu Soiuzi] *Young scientist*. 11 (2), 281–285.
4. Rueschemeyer D. (2005) *Addressing inequality. Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

5. Zolo D. (2007). *Rule of Law: A critical reappraisal The Rule of Law. Theory, History and Criticism*. Dordrecht: Springer, 2007.
6. Koopmans T. (2003). *Courts and Political Institutions. A comparative view*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. Gerasimova E. M. (2020). *Doctrine of freedom in a democratic society: the ideal and reality* [Doktryna realizatsii svobody v demokratychnomu suspilstvi: ideal i realnist] *Bulletin of the National Aviation University. Philosophy. Culturology*. 2, 5–9.
8. de B–rca G., Scott J. (2006). *Introduction: New Governance, Law and Constitutionalism*. In G. de B–rca, J. Scott (Eds.). *Law and New Governance in the EU and the US* (pp. 1–12). London: Hart Publishing.

Дата надходження: 26.07.2021р.

Irina Zharovskaya

Lviv Polytechnic National University,
Department of Theory and Philosophy of Law,
Constitutional and International law,
Doctor of Laws, Professor

DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW: MODERN METHODOLOGY OF MANAGEMENT AND AUTHORITY ACTIVITY

In general, democracy should be understood as a political form of government in the state, exercised by the people or directly (direct democracy), or indirectly through elected representatives (representative democracy). The analysis of foreign literature made it possible to generalize the signs of democracy. However, it is stated that they are purely formal. It is the quality of these institutions that reflects the reality of democracy.

A separate analysis of the basic principle of democracy – the rule of law. From a narrow approach – the concept of the rule of law covers only the principles of procedural justice. From a broader approach, it also covers more substantial specifications of the elements included in the rule of law. A key characteristic of the rule of law is that it has an important task – to verify the real functioning of the institutional protection of human rights. Ultimately, the rule of law represents the protection of individual rights as the main goal in the functioning of political institutions.

The legal approach must change, enabling proper governance through the expansion of the classical positivist understanding of law. This modern paradigm of public administration tries to use democratic values instead of bureaucratic values. Because bureaucratic organizations are never neutral. As a result, one group fulfills their demands and the other is detached from it. Therefore, a new paradigm of modern government is the reality of ensuring equal influence of groups and entities on government decisions in public administration by establishing a democratic procedure and upholding democratic values. These include transparency of governance, broad participation, accountability, accountability, rule of law, efficiency and effectiveness of decisions.

Key words: democracy; rule of law; people’s participation; methodology; administrative activity.