

Національна академія державного управління
при Президентіві України

**Кафедра державної політики
та управління політичними процесами**

Система стримувань і противаг у сфері державно- управлінських відносин

Науково-методичні рекомендації

За загальною редакцією
В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *Т. В. Пантелеймонова*
Коректор *С. Г. Крушельницька*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 22.03.2008.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Ум. друк. арк. 4,18. Обл.-вид. арк. 3,75.
Тираж 100 пр.

Видавець і виготівник: Національна академія державного управління
при Президентіві України

03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20; тел. 456-94-36
[E-mail:vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Київ
2008

УДК 321.01(477)(076)
С 34

Навчальне видання

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентові України
(протокол № 144/3-14 від 27 березня 2008 р.)*

*Розглянуто на засіданні кафедри державної політики
та управління політичними процесами
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 4 від 28 грудня 2007 р.)*

Система стримувань і противаг у сфері державно- управлінських відносин

Науково-методичні рекомендації

Авторський колектив : В. А. Ребкало, В. А. Шахов, Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький, Л. В. Гонюкова, О. О. Даниляк, Р. Г. Єрмолаєв, В. М. Козаков, Є. В. Козловський, М. Г. Лашкіна, Ю. Е. Лагутов, М. М. Логунова, Б. М. Максимець, М. І. Пірен, О. В. Радченко, С. О. Сибиряков, Л. М. Усаченко, В. В. Тертичка.

Рецензенти :

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор;
О. В. Шуба, доктор філософських наук, професор.

А в т о р с ь к и й к о л е к т и в :

С 34 **Система** стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / авт. кол. : В. А. Ребкало, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. - К.: НАДУ, 2008. - 72 с.

Ребкало Валерій Андрійович, **Шахов** Валерій Андрійович, **Афонін** Едуард Андрійович та ін.

У науково-методичних рекомендаціях висвітлюються проблеми вдосконалення системи стримувань і противаг як найважливіший чинник розвитку процесів демократизації у сфері державно-управлінських відносин.

Науково-методичні рекомендації підготовлено на виконання розпорядження віце-президента Національної академії від 4 лютого 2008 р. № 14-р "Про наукові продукти за результатами науково-дослідних робіт за 2007 рік" та наказу президента Національної академії від 9 вересня 2008 р. № 37-Н "Про тематику науково-дослідних робіт на 2009 рік".

В основу науково-методичних рекомендацій покладено результати науково-дослідної роботи "Державне управління в умовах політичної реформи: шляхи формування дієвої системи стримувань і противаг" (номер державної реєстрації - 0107U005907) комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування". Керівник науково-дослідної роботи - В.А.Ребкало, д.філос.н., професор.

Розраховано на слухачів спеціальності "Державне управління" спеціалізації "Політичні інститути і процеси".

УДК 321.01(477)(076)

© Національна академія державного управління
при Президентові України, 2008

ПЕРЕДМОВА	3
Розділ 1	
СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-ВЛАДНИХ ВІДНОСИН	5
1.1. Система стримувань і противаг як основа демократичного політичного режиму	5
1.2. Принцип розподілу влади як основа створення дієвої системи стримувань і противаг	8
1.3. Встановлення та розвиток механізму стримувань і противаг у державно-управлінських відносинах	16
Розділ 2	
ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ ЯК УМОВА І ЧИННИК СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ	26
2.1. Розподіл влади як ціннісний аспект функціонування політичних режимів	26
2.2. Ціннісні виміри владно-управлінської діяльності як основа створення дієвого механізму стримувань і противаг	30
2.3. Громадська експертиза як форма впливу громадськості на процес прийняття рішень органами державної влади в контексті реалізації системи стримувань і противаг	38
2.4. Політичні комунікації як механізм налагодження дієвої системи стримувань і противаг у процесі здійснення державного управління	42
2.5. Роль механізмів стримувань і противаг у впровадженні відкритої та прозорої державної політики в Україні	51
2.6. Шляхи формування дієвої системи стримувань і противаг у сфері природно-заповідної справи	56
ВИСНОВКИ	64
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	66

ПЕРЕДМОВА

Сучасні тенденції трансформації українського суспільства до демократії ставлять перед державою низку завдань, реалізація яких породжує багато викликів, що, у свою чергу, вимагає від політико-управлінської еліти високого професіоналізму, інноваційного мислення, знаходження дієвих шляхів їх вирішення та формування відповідної системи стримувань і противаг.

Сьогодні Україна переживає складний період становлення та випробувань демократією, тому надзвичайно важливо зрозуміти глибину й складність радикальних змін, які стимулюють наукове осмислення проблем суспільно-політичного розвитку для вироблення ефективних управлінських механізмів з метою прийняття професійних рішень у системі практичної діяльності державних службовців.

З руйнуванням наслідків тоталітарного режиму й побудовою нової української державності Україна все більше стає організацією всього народу, суб'єктом управління соціально-політичними процесами на засадах закону. Законотворча діяльність в Україні поки що є надзвичайно проблемною сферою, тому і має місце ціла група викликів, які стоять на першододі трансформаційних перетворень.

Авторський колектив кафедри державної політики та управління політичними процесами звернув увагу на певні виклики і пропонує свої міркування для їх стримування і подолання.

В умовах державотворення та суспільно-політичних змін у міру об'єктивних причин негативним викликом серед актуальних противаг у процесі державотворення на перший план виходять чинники, що стосуються осмислення окремих викликів та шляхів їх запобігання, а саме:

- п утвердження демократичного політичного режиму та політичних комунікацій;
- п подальша демократизація влади та владних відносин;
- п знаходження ефективних механізмів управлінської діяльності;
- п формування громадянської культури в сучасному українському суспільстві;
- п утвердження демократичних цінностей та принципів у суспільних нішах;
- п виховання в поліетнічному українському суспільстві міжнаціональної толерантності та консолідації народу на державотворення;
- п розвиток соціокультурного виміру туристичної галузі, що дасть сучасному українському суспільству можливість отримати додаткові фінансові надходження та підвищить міждержавний інтерес до культурних надбань українського народу;

н формування дієвої системи стримувань негативних викликів у сфері природно-заповідної справи та ін.

З моменту виникнення демократії як форми суспільного врядування існує загальна згода стосовно того, що структура державних органів має будуватися на принципі розподілу гілок влади. У Конституції України він закріплений як один із основних принципів організації і функціонування державної влади. Його значення полягає у збалансуванні державно-владних повноважень між органами державної влади, запобіганні зосередженню всієї повноти влади у віданні одного з них (законодавчо-представницького, виконавчо-розпорядчого, судового) і забезпечення тим самим дієвої системи стримувань і противаг.

Ідея розподілу влади виникла з розуміння тієї загрози, яку несе суспільству неподільна і всеохоплююча влада. Водночас вона не заперечує, а, навпаки, передбачає її єдність. Вважаємо за доцільне нагадати слова Ш.Монтеск'є, одного з творців концепції розподілу влади: "Щоб не було можливості зловживати владою, потрібен такий порядок речей, при якому різні влади могли б взаємно стримувати одна одну. Можливим є такий державний устрій, при якому нікого не будуть примушувати чинити те, до чого його не зобов'язує закон, і робити те, що закон йому дозволяє".

Система стримувань і противаг - це взаємодія і взаємний контроль між незалежними гілками влади, призначена не допускати порушення ними закону і здійснювати взаємовідносини між ними на засадах рівності перед законом.

Досвід сучасних держав свідчить про універсальний характер принципу розподілу влади, який може успішно бути реалізованим у різних політичних умовах. Україна стала на шлях незалежного самостійного демократичного розвитку 17 років тому. Саме з цього часу можна говорити про систему розподілу влади й формування системи стримувань та противаг.

Конституційна реформа 2004 р. порушила баланс у системі стримувань і противаг, внівши у зміст діяльності та функції гілок влади суперечності й двозначність. Наразі постає проблема не лише конституційного визначення системи стримувань і противаг, а й практичної реалізації даного принципу в політико-управлінській діяльності.

Майбутнє незалежної Української держави є оптимістичним, оскільки народ зробив правильний вибір у відповідальні моменти своєї історії, розуміючи необхідність збереження політичної стабільності в ім'я досягнення мети, побудови демократичної держави та утвердження в ній принципів і норм громадянського суспільства.

52. Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378 // www.kmu.gov.ua
53. Про питання Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 16 груд. 2002 р. № 1158/2002 // <http://www.prezident.gov.ua>
54. Про затвердження Програми проведення досліджень з проблем державного управління та місцевого самоврядування на період до 2004 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 квіт. 2003 р. № 492 // www.kmu.gov.ua
55. Закон України про звернення громадян // <http://www.rada.gov.ua>
56. Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні: Указ Президента України від 23 трав. 2005 р. № 838/2005 // Уряд. кур'єр. - 2005. - 1 черв.
57. Закон України про охорону навколишнього природного середовища // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.
58. Про висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України", направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України): Висновок Конституційного Суду України від 30 жовт. 2003 р. № 1-в/2003 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 48. - Ст. 2535.
59. Про інформацію Кабінету Міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України "Про природно-заповідний фонд України" і "Про охорону культурної спадщини" та про додержання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника "Хортиця" й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду: Постанова Верховної Ради України від 12 верес. 2002 р. № 140-IV // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 43. - Ст. 319.
60. Даниляк О.О. Принцип поділу влади: досвід України // Електронний науковий фаховий журнал "Державне управління: теорія та практика": <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-2/txts/pol-prav/05doovdu.pdf>
61. Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 22 верес. 1994 р. № 177/94-ВР // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 48. - Ст. 430.
62. Закон України про природно-заповідний фонд України // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 34. - Ст. 502.
63. Глумачний словник української мови. / Уклад. Т.В.Ковальова, Л.П.Ковирга. - Х.: Синтекс, 2005. - Ст. 368.

37. *Крымский С.* NB! Фронезис. - День. - 2003. - 14 нояб.
38. *Даль Р.А.* Проблемы гражданской компетентности // Век XX и мир. - 1994. - № 7-8.
39. *Шабо Ж.-Л.* Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // ПОЛИС. - 1993. - № 3.
40. Проект Закону України "Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування" // www.kmu.gov.ua
41. Проект постанови Кабінету Міністрів України "Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, оцінки рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об'єднаннями" // www.kmu.gov.ua
42. *Бибик В.* К проблеме коммуникации и ее функции в обществе // Персонал. 2004. - № 3. - С. 28-33.
43. *Королько В.* Передвыборочная коммуникационно-агитационная кампания: политический феномен, структура, функции // Социология: теория, методы, маркетинг. - 2002. - № 1. - С. 80-99.
44. Українське суспільство 1002 - 2006. Соціологічний моніторинг / За ред. д.е.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. - К.: Ін-т соціол. НАН України, 2006. - 578 с.
45. Інформаційна відкритість української влади: Аналіт. доп. / О.В.Литвиненко та ін. - К., 2002.
46. *Гонцяж Я., Гнидюк Н.* Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. - К.: Міленіум, 2002. - 240 с.
47. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серп. 2002 р. № 1302 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
48. Регламент Верховної Ради України від 27 лип. 1994 р. № 129 // <http://www.rada.gov.ua>
49. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2000 р. № 915 // www.kmu.gov.ua
50. Про Всеукраїнську громадську раду: Указ Президента України від 11 квіт. 2001 р. № 244/2001 // <http://www.prezident.gov.ua>
51. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31 лип. 2004 р. № 854 // <http://www.prezident.gov.ua>

Розділ 1

СИСТЕМА СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-ВЛАДНИХ ВІДНОСИН

1.1. Система стримувань і протываг як основа демократичного політичного режиму

Незаперечним є факт виникнення, становлення й розвиток державної влади як феномену, зумовленого об'єктивним ходом історико-культурного розвитку суспільства. Вона, наче діамант, що перетворюється майстром на різні прикраси, впорядковується різними формами політичних режимів, які прийнято визначати як способи і форми здійснення державної влади.

З часу свого виникнення державна влада та державно-владна діяльність перетворюється на могутній чинник соціальної впорядкованості і стабільного/сталого розвитку суспільства. Сильна влада безальтернативно виконує регулюючу функцію в традиційному (модерному) суспільстві, відіграє ключову роль у селекції альтернативних політик і тенденцій розвитку постмодерного суспільства. Державно-владна діяльність невід'ємна від суспільних умов діяльності, в тому числі від потреб у координації дій учасників суспільного виробництва та контролю за розподілом і споживанням суспільних благ і цінностей.

Перше осмислення необхідності встановлення механізму стримувань і протываг у системі політичної влади з'являється в роботах Дж.Локка у зв'язку з аналізом окремих гілок єдиної державної влади. Зокрема, Дж.Локк (як і Т.Гоббс) виводить необхідність державного врядування з природних прав людей, які згуртувалися в державу. Однак у своїх політичних творах він полемізує з Т.Гоббсом із приводу мотивації, що об'єднує людей у державу та уточнює характеристики політичних режимів. Так, Дж.Локк зазначає, що природний стан людей - це стан абсолютної їх свободи розпоряджатися собою і своїм майном відповідно до того, що вони вважають прийнятним для себе у межах закону природи, не просячи дозволу у будь-якої особи і не залежачи від будь-чийої волі. Це також стан рівності, за якого вся влада є взаємною.

Будь-які норми взаємовідносин між людьми склалися в природному стані стихійно і поступово. Держава лише узаконила ці норми та гарантувала їх законодавчу спадковість і порушення цих природно сталих норм у відносинах, вірогідно, переростатиме у війну всіх проти всіх. Таким чином, суспільство склалося в державу і державна влада не стільки визначає розміри свободи громадян, скільки охороняє їх. Дж.Локк указує, що держава створена для особи, а не

особа для держави. Тому Дж.Локк висуває концепцію розподілу влади, яка встановлює межі унебезпечення суспільства від свавілля, абсолютизації влади та конституційно захищає майно, честь і гідність, права законслухняних громадян.

Такий підхід не вирішував проблеми ще однієї характерної риси ієрархічної побудови політичного режиму: будь-яка влада прагне до персоналізації, причому, тим більше, чим вищим є щабель влади. В історії державно-політичного розвитку не важко знайти приклади, коли цілком демократичні колегіальні вищі органи держави врешті-решт перетворювалися на тиранії. Ми знайдемо їх як у раціональному давньоримському суспільстві (наприклад, тріумвірат Цезаря, Помпея, Красса й Октавіана, що завершився імператорством Цезаря), так і в ірраціональній радянській державі (правління Сталіна, котрий первинну владу отримав цілком демократичним шляхом, очолюючи колегіальний орган).

Подібні перестороги, що стосуються раціонального суспільства, досить детально описав Ш.Монтеск'є. Саме він уперше наголосив на рівнозначності трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової (хоча й додав, що судова влада в певному сенсі нібито й не зовсім політична влада, а *“радше гарантія”*). Ш.Монтеск'є вважав, що держава не може існувати без уряду й одним із перших почав розрізняти державу як об'єднання громадян та сукупність посадових осіб. Щодо структури уряду, відомий мислитель стверджував, що *“найбільш відповідним природі є той уряд, особливі властивості якого найбільш відповідають характеру народу, для якого він встановлений”* [1, с. 249]. Пізніше цю ж думку майже слово в слово повторить Г.Гегель [2, с. 431].

Отже, мислителі Просвітництва державну владу розділили не тільки в часі та особистостях (з періодичною ротацією керманців держави), а й за функціональними ознаками. Щоб жодна з гілок влади не мала змоги підкорити собі іншу й не стати черговим диктатором, було розроблено концепцію системи стримувань і противаг, котра сьогодні вже перетворилася на базисну основу демократичного політичного режиму. Ця система в різних демократичних країнах відображує свої особливості, залишаючи при цьому незмінним головний принцип: на будь-яку спробу з боку будь-якої гілки влади перебрати на себе функції та повноваження іншої гілки влади остання має законодавчо закріплені механізми протидії такій спробі аж до усунення узурпатора з державної посади.

Історична трансформація “вертикальної” ієрархії влади на “горизонтальну”, закріплення в правових документах системи стримувань і противаг привели до революційної зміни цінностей раціонального суспільства, що перетворилося з абсолютистського на демократичне. Місце знехтуваних трансцендентних джерел влади (“Боже-

17. Резолюція ПАРС // <http://proua.com/speech/2007/04/19/173133.html>
18. Закон України про Представника Президента України // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 23. - Ст. 335.
19. Закон України про Кабінет Міністрів України // Відом. Верховної Ради України. - 2007. - № 11. - Ст. 94.
20. Зелена книга. Реформа публічної адміністрації в Україні. Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування. 22 черв. 2006 р. // www.pravo.org.ua
21. Інституційний зміст і перспективи завершення конституційної реформи // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/March/03.htm>
22. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? - К.: Міленіум, 2002. - 153 с.
23. Конституція України із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2222-IV від 8 груд. 2004р. // Відом. Верховної Ради України. - 2005. - № 2. - Ст. 44.
24. Шайгородський Ю. Проблема цінностей у контексті сучасності. - Український центр політичного менеджменту: <http://www.politik.org.ua/vid/publcontent>
25. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций.- М.: ООО “Изд-во “АСТ”, 2003. - 605 с.
26. Радченко О.В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві: Монографія. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. - 244 с.
27. Михальченко М., Шайгородський Ю. Цивілізаційна чи ціннісна розколотість України? - Політ. менеджмент. - 2006. - № 6.
28. Елохіна Т. Психология политического сотрудничества в России. - СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2004. - 260 с.
29. Зелетдинова Э. Определение и классификация механизмов демократизации власти. Теоретико-методологические основы // Власть. - 2002. - № 9.
30. Соловьев А. Культура власти российской элиты: искушение конституционализмом? // ПОЛИС. - 1999 - № 2.
31. Демидов А. Ценностные измерения власти // ПОЛИС. - 1996. - № 3.
32. Каверин С. Потребность власти. - М., 1991.
33. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. - К.: 1998.
34. Гавел В. Фальшивая дилемма // Новое время. - 1990. - № 47.
35. Дмитренко І. Самозвана еліта чи просто номенклатура // Віче. - 2003. - № 8.
36. Ашин І. Толерантность и жизнь // Власть. - 2002. - № 5.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Монтескьє Ш.* Избранные произведения. - М., 1995.
2. *Гегель Г.* Философия права. - М.: Мысль, 1990. - 924 с.
3. *Афонін Е., Мартинов А.* Исторична місія сучасного авторитаризму // Політ. менеджмент. - 2006. - № 6. - С. 52-62.
4. *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. - М.: Знание, 1995.
5. *Джефферсон Томас.* Автобиография: Заметки о штате Виргиния / Сост. и общ. ред. А.А. Фурсенко. - Л.: Наука, 1990. - 316 с.
6. *Чиркин В.* Современное государство: Монография. - М.: Междунар. отношения, 2001. - 416 с.
7. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / За заг. ред. проф. Г.С.Одинцоваї. - Х.: ХРІДУ УАДУ, 2002. - 492 с.
8. *Моррис Д.* Игры политиков / Пер. с англ. Н.А.Анастасьева. - М.: ООО "Изд-во "АСТ", 2004. - 381 с.
9. Федералист. - М., 1993.
10. *Каленский В.Г.* Мэдисон. - М., 1981.
11. *Селівон М.* Конституційний принцип розподілу влад у контексті однойменної теорії // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 2.
12. *Игнатов В., Белолитецкий В.* Профессиональная культура и профессионализм государственной службы. Контекст истории и современность. - Ростов н/Д., 2000.
13. *Погорілко В.* Институт президенства в Україні // Державотворення і правотворчий процес в Україні: досвід, проблеми, перспективи: Монографія / За заг. ред. Ю.Шемшученка. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2001.
14. Дзеркало тижня. - 2007. - 30 черв.
15. *Авер'янов В.Б.* Система органів виконавчої влади України: проблеми реформування // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К.: АДФ-Україна, 2003 - С. 42-45.
16. Висновок щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 р. і європейським стандартам / Національна Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права: Ухвалено на третьому пленарному засіданні Комісії 27 груд. 2005 р. // www.minjust.gov.ua/0/6933

ственного монарха") зайняв новий суверен - народ як джерело влади в демократичному суспільстві. "Після падіння авторитету абсолютизму "воля народу", або "суверенна влада народу", зайняла місце, що звільнилося у пантеоні базових суспільних цінностей. Для такого складу мислення, який вже міг розлучитися з харизмою абсолютної влади, але не в змозі був існувати без харизми взагалі, подібна заміна виявилася найбільш прийнятною і з етичної точки зору, і як пояснювальний принцип" [4, с. 328].

Поглиблюючи вчення про політичні режими і форми правління, видатний американський політичний діяч і мислитель Т.Джефферсон також ґрунтувався на принципах природного права людини, стверджуючи, що всі люди створені рівними перед законом, а всякі станові відмінності - незаконні і протиприродні наслідки реакційного законодавства. Усі люди, на думку Т.Джефферсона, народилися рівними і отримали від творця невідчужувані права на життя, свободу і прагнення до щастя, від яких вони не можуть відмовитися ні за яких обставин.

Т.Джефферсон був одним із засновників системи стримувань і противаг, наголошуючи, що уряди встановлені для того, аби забезпечити людям їх природні права, а владу держави можна визнати справедливою лише за умови схвалення її громадянами. При цьому кожного разу, коли будь-яка форма правління починає руйнувати ці права, народ має право змінювати або відмінити її і встановлювати нове правління на нових засадах і в тій формі, яка буде найбільш придатною забезпечити народні прагнення. Теорія розподілу єдиної за своєю сутністю влади на три гілки та встановлення системи взаємного стримування і противаг мала величезний вплив на політичну думку і практику людства. Вона по праву стала наріжним каменем державного управління від кінця XVIII ст. і набуває особливої актуальності сьогодні з глобалізацією трансформаційних процесів у світі. Так, провідний російський фахівець у галузі державного управління В.Чиркін констатує, що "в демократичних країнах структуру державного апарату прийнято класифікувати відповідно до гілок влади" [6, с. 318]. З ним погоджується Г.Одинцова: "Державна влада здійснюється законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади через систему різного рівня державних органів" [7, с. 196].

Сьогодні Україна перебуває на тому історичному етапі, який Сполучені Штати Америки пройшли приблизно 230 років тому і який характеризувався закладенням основ державності та пошуком найоптимальніших параметрів політичного режиму. Неупереджений погляд на сучасні політичні процеси в Україні не можна не помітити у стягуванні трьохсот парламентських "штиків" - спроб реалізації цієї "тиранії більшості", загроза якої й змусила Президента В.Ющенка видавати свої укази про розпуск Верховної Ради України, неодно-

значні з точки зору права, але логічні з точки зору забезпечення балансу гілок влади. Зрозумілим є бажання обмежити свободу дій уряду, оскільки лейтмотивом американського розуміння взаємодії громадянина і політики є знаменитий вислів Р.Рейгана у його прощальному виступі 1988 р.: *“Людина не може бути вільною, якщо надмірно вільний уряд”* [8, с. 19].

У результаті різких політичних розбіжностей між помаранчевим та синьо-білим таборами в Україні, вони, один відносно іншого, завжди виступатимуть як типова позасистемна опозиція. І тут абсолютно неважливо, хто сьогодні або завтра перебуватиме у владі - Партія Регіонів чи БЮТ - у будь-якому випадку за таких умов позасистемна опозиційність другої політичної сили призводитиме лише до загострення політичної кризи і загрози розколу країни. Таким чином, за Токвілем, запобігти зловживанням політичною свободою можна лише в один спосіб: державне обмеження партійної сваволі (наприклад обрання іншої моделі виборчої системи), перехід з мови ультиматумів на мову компромісів та переведення політичного процесу з вулиць і майданів за столи переговорів.

З транзитології відомо, що за таких умов демократія скоріше встановлюється радикальними (навіть авторитарними - згадаймо Рузвельта) методами, аніж суто демократичними процедурами на кшталт дострокових виборів. Цю тенденцію як універсальне явище на шляху від тоталітаризму до демократії більш детально описано в статті *“Історична місія сучасного авторитаризму”* [3].

Україні потрібен свій *“новий курс”* - курс запобігання надуживання як політичними, так і економічними свободами, курс розширення й зміцнення середнього класу як основи незворотності демократичного розвитку.

1.2. Принцип розподілу влади як основа створення дієвої системи стримувань і противаг

Історична практика переконливо підтверджує, що невід’ємним елементом демократії та правової держави, який забезпечує належний рівень політичних свобод та захисту прав людини і громадянина, є принцип розподілу влади. Це надійна гарантія від узурпації влади та інших авторитарних тенденцій. Тому ступінь реалізації цього принципу є найважливішою цінністю в системі демократії та первинним виміром ступеня її розвиненості. Звідси випливає актуальність і важливість дослідження як теоретичних аспектів проблеми реалізації даного принципу, так і практичних результатів його впровадження.

Слід пам’ятати й про те, що ефективність державно-владної діяльності залежить не лише від того, наскільки вдало в практично-

Поділ влади, наявність дієвої системи стримувань і противаг між її гілками - це критерій розвиненості права, ознака демократичної, правової держави. За умов демократії розмежування гілок влади здійснюється за допомогою правових інструментів таким чином, щоб кожна з них виконувала лише свою функцію, а в сукупності всі разом виконували функцію обмеження кожної із сфер влади.

У цьому контексті постає низка проблем, які потребують науково-теоретичного визначення і досягнення суспільної згоди:

- п по-перше, який і з якими повноваженнями Президент сьогодні потрібний Україні (сильна президентська влада сприятиме стабільності, проте є небезпека концентрації виконавчої влади в одних руках);
- п по-друге, яким має бути процедура його обрання (обрання Президента парламентом сприятиме посиленню представницького органу влади);
- п по-третє, чітке визначення правового статусу уряду в умовах конституційних змін.

Під час політичної кризи навесні 2007 р. Україна стикнулася з проблемами, які не дістали однозначного правового вирішення. Очевидно в умовах нових політичних змін назріла потреба в такому законодавчому закріпленні плюралістичного політичного устрою сучасної України, яке б дало змогу реалізувати поділ державної влади, забезпечило систему стримувань і противаг, а також виключило безвідповідальне ставлення до правових інститутів і норм з боку всіх гілок влади.

Поряд із цим не менш важливим є ціннісний аспект даної проблеми, оскільки система влади не здійснюється в ізольованому просторі. Вона, як і управління, функціонує в моральному середовищі, стан і загальний клімат якого суттєво впливають на всі прояви державно-владних відносин. Тому пошанування і формування таких суспільних цінностей, як професіоналізм і компетентність, почуття обов’язку й відповідальності, честі й гідності, совісті й справедливості, толерантності, є важливими і необхідними в контексті створення дієвої системи стримувань і противаг.

Одним із найпотужніших соціальних запобіжників прагненням політичної влади до абсолютного панування виступає громадянське суспільство, яке, захищаючи громадян та їх організації від незаконного втручання з боку держави, сприяє тим самим формуванню і зміцненню демократичного характеру державної влади, одним із основних принципів якої є принцип поділу влади і забезпечення на його основі системи стримувань і противаг. Тому кожен крок українського суспільства на шляху формування громадянського суспільства - це крок в напрямі реалізації принципів демократичного політичного врядування.

ВИСНОВКИ

Характер політичної влади та механізм її функціонування прямо і безпосередньо залежать від визначення функцій різних гілок влади, налагодження дієвої системи їх стримувань і противаг. Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову сягає своїм корінням в епоху становлення ліберальної демократії. Він мав на меті не допустити монополізацію влади в руках однієї особи, органу чи соціального стану та забезпечити відповідність всієї системи публічної влади вимогам права та їх послідовного дотримання.

Сьогодні, в умовах глобального поширення демократії, принцип поділу влади формулюється як насущна проблема для країн, що стали на шлях демократичних політичних перетворень. Як свідчить досвід молодих демократій, недотримання принципу поділу влади, відсутність дієвої системи стримувань і противаг у відносинах різних гілок влади були і залишаються чинниками протиріч і криз політичної влади. Не є виключенням у цьому контексті й Україна.

Слід зазначити, що через низку причин у політичному житті нашого суспільства у сфері розподілу функцій влади виникла певна плутанина, що негативно позначається на всій системі організації влади і житті суспільства.

У правовій, демократичній державі поділ влади здійснюється через організаційно-правовий механізм їх взаємодії, взаємних стримувань і противаг з метою утримання кожної з них у межах своїх повноважень і водночас забезпечення стабільності і незалежності кожної з них від інших. Це, у свою чергу, забезпечує єдність влади як неподільної, спільності дій всіх гілок влади на основі процедур, передбачених Конституцією, а також визначеного верховенства законодавчої влади, що не порушує Основний Закон країни, рішення якого є обов'язковими для всіх.

У цілому теоретичні аспекти принципу поділу влади в науковій літературі висвітлені досить ґрунтовно. Це стосується й дослідження даної проблеми вітчизняними науковцями. Так, М.Селівон, наприклад, у своїх працях розглядає конституційні аспекти реалізації цього принципу. В.Скрипнюк зупиняється на проблемі взаємодії гілок влади в умовах реалізації принципу розподілу владних повноважень. В.Мельниченко аналізує міжнародний досвід упровадження цього принципу. Різні аспекти поділу влади розглядаються також у працях М.Кармазіної, В.Погорілка, І.Кресіної, М.Михальченка, О.Фісуна та ін. Проте дослідження даної проблеми вітчизняними науковцями здійснювалось переважно з позицій аналізу питання про розподіл владних повноважень між гілками влади та налагодження належної взаємодії між ними. Що стосується проблеми створення системи стримувань і противаг державно-владної діяльності в процесі реалізації цього принципу, то цей аспект поки що, на нашу думку, не знайшов адекватного висвітлення у вітчизняній літературі.

му житті втілюється принцип розподілу влади, наскільки чітко розподілені повноваження і компетенції між гілками державної влади, але й від того, наскільки і яким чином впровадження цього принципу сприяє закріпленню єдності державної влади як запоруки порядку і стабільності суспільства, що вирішальною мірою залежить від дієвості системи стримувань і противаг у галузі державно-владних відносин, яка унеможливує узурпацію влади і спрямування у бік тоталітаризму.

Відомо, що розробка цього принципу розподілу влади, започаткована ще за часів античності, набула системного характеру завдяки зусиллям Ш.Монтеск'є і вперше знайшла практичне втілення в американській демократії.

Однією з невідмінних умов функціонування гілок влади у їх поділі вважається їх автономність, незалежність одна від одної, відсутність переваг для жодної, зайняття у власній, відведеній законами сфері й невтручання у сфері інших гілок.

Справедливі побажання аргію щодо останнього на практиці стикнулися з відчужними труднощами. Батьки американської демократії Т.Джефферсон, Дж.Медісон, О.Гамільтон уже на початку незалежного роздержавлення США зробили висновок, що закріплення в конституціях штатів розподілу влад у багатьох випадках виявилось, за їх висловом, лише "пергаментним бар'єром" на шляху посилення законодавчої влади за рахунок виконавчої і судової гілок правління.

Як зазначав Дж.Медісон, політична апофегма не вимагає, аби законодавча, виконавча і судова влада були наглухо відгороджені одна від одної. Проте на практиці вони не можуть зберегти той ступінь роздільності, який, згідно з аксіомою Ш.Монтеск'є, необхідний свободному правлінню. І тут найбільш важке завдання - забезпечити неможливість вторгнення кожного відомства у сферу повноважень інших [9, с. 331-332].

Свобода виникає саме в умовах балансу протилежностей, рівноваги соціальних сил та інтересів, що протистоять одне одному, і цей баланс має підтримуватися взаємним соціальним контролем, "стримуваннями і противагами" (checks and balances). Подібний контроль має базуватися на такому внутрішньому устрою державної влади, за якою складові частини, що його утворюють, утримували б одна одну в рамках відведених їм прерогатив через природний характер існуючих між ними взаємовідносин [9, с. 346].

Згідно з думкою четвертого президента США Дж.Медісона, інтерес людини незмінно пов'язаний з тими конституційними правами, які передбачаються його місцем у суспільстві. Цей зв'язок між інтересом і суспільною роллю має бути використаний для контролю над зловживанням владою. Але одного лише зовнішнього контролю недостатньо, варто змусити уряд контролювати самого себе. Залеж-

ність від народу, безумовно, - основна форма контролю над урядом, але досвід переконав людство в тому, що потрібні також допоміжні запобіжні засоби всередині самого уряду. Одним з таких засобів є використання суперництва його членів.

Дж.Медисон писав, що “використання протилежних і суперницьких інтересів як засобу заповнення недоліку в більш високих мотивах поведінки можна прослідкувати в усій системі людських справ як громадських, так і приватних. Воно особливо проявляється в усіх супідрядних розподілах влади, метою яких є поділ і організація різних посад таким чином, аби кожна з них могла контролювати і стримувати іншу, тобто щоб приватний інтерес кожного індивіда стояв на сторожі публічних прав” [10, с. 80].

Система стримувань і противаг, покладена в основу організації і функціонування вищих органів держави, втілена в багатьох положеннях Конституції США.

Треба, однак, зазначити, що “батьки американської демократії” попереджали про небажане спрощення проблеми розподілу гілок влади. Не треба це розуміти як відгородження однієї гілки правління від іншої неподоланними бар’єрами, як концентрацію всіх без винятку законодавчих повноважень у законодавчих асамблеях, виконавчих - у руках уряду, а правосуддя - в руках суддів.

У деяких аспектах здійснення тих чи інших функцій суміжними владами, певне змішування гілок влади не тільки припустиме, але навіть необхідне для того, щоб здійснювати на практиці принципи поділу влади. В іншому випадку поділені гілки правління втратили б будь-яку зацікавленість у справах одна одної і вся урядова система була б позбавлена необхідних внутрішніх стримувань і противаг [9, с. 331].

Принцип поділу влад та їх взаємовідносин став своєрідним постулатом. У зарубіжній конституційній теорії і практиці до нього звертаються майже кожного разу, коли виникають кризові ситуації у сфері державно-політичних відносин володарювання. Все це, безумовно, свідчить про значущість і життєвість цього принципу. Нерідко йому надають суто політичного значення і не фокусують увагу на юридичному змісті. Такий підхід ґрунтується на визнанні того, що навіть за умов наявності у державних інститутів різних повноважень і функцій їхні дії спрямовані на досягнення спільної мети. Тим самим принцип поділу влад, по суті, замінюється принципом розподілу державних функцій.

“Система єдиної державної влади, - зауважує з цього приводу М.Селівон, - передбачає наявність загальносистемної мети, заданої передусім конституцією держави, що означає накладання зв’язків на всі елементи системи (підсистеми), інакше кажучи, - точне визначення меж їх самостійності. Вихід за ці межі означає наявність у підсистемі власних цілей, несумісних із загальносистемними, що призво-

н в українському законодавстві існує низка правових колізій, що зумовлено прийняттям законодавчих актів до затвердження Конституції України. Через це окремі повноваження парламенту та Президента, що не передбачені у Конституції, встановлені в законах. Низка положень Закону України “Про природно-заповідний фонд” суперечать Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”;

Для формування дієвої системи стримувань і противаг у сфері природно-заповідної справи, на нашу думку, необхідно:

н привести повноваження Верховної Ради України та Президента України у сфері природно-заповідної справи у відповідність з нормами чинної Конституції;

н на законодавчому рівні визначити орган державного управління, що має приймати рішення про організацію територій та об’єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення;

н на основі функціонального обстеження прийняти рішення про підпорядкування Мінприроди установ природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, що перебувають в управлінні непрофільних відомств.

Наукова розробка та впровадження зазначених заходів зумовлюють перспективність подальших досліджень.

- п забезпечує розробку державних республіканських, міждержавних і регіональних екологічних програм;
- п координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища;
- п приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення [57].

І в цьому випадку існує правова колізія між Законом України “Про природно-заповідний фонд” та Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” в частині прийняття рішення про утворення об'єкта природно-заповідного фонду. Нагадаємо: частина перша ст. 53 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 3180-12 від 5 травня 1993 р.) Закону України “Про природно-заповідний фонд” визначає, що “Рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України” [62], а пункт “е” ст. 17 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 81/96-ВР від 6 березня 1996 р.) Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” встановлює, що Кабінет Міністрів України “приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення” [57]. Відмінність між цими статтями законів полягає в одному слові. У Законі України “Про природно-заповідний фонд” це “створення”, а у Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” - це “організація”. Тлумачний словник української мови до поняття “організація” першим подає таке тлумачення: “створення, заснування, підготовка чого-небудь” [63]. Тобто поняття “організація” та “створення” мають ідентичне значення.

Відповідно до цього система стримувань і противаг між Кабінетом Міністрів та Президентом України у сфері природно-заповідної справи не має галузевої специфіки. Вирішення цієї правової колізії, на нашу думку, має ґрунтуватися на вимогах Конституції України, згідно з якою, як ми вже з'ясували, до повноважень Президента не віднесено право створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Виходячи із зазначеного можна стверджувати, що:

- п система стримувань і противаг між органами державного управління у більшості випадків залежить від нормативно-правової бази, що визначає компетенцію цих органів;
- п сфері природно-заповідної справи поряд із традиційними для більшості сфер суспільного життя механізмами стримувань і противаг притаманні і свої специфічні механізми;

дить до розпаду всієї системи. З цього приводу російський учений А.В.Рябов, зокрема, вказує, що “влада за своєю природою єдина. Якщо навіть уявити, що її “відсіки” діють самостійно, незалежно один від одного, асинхронно переслідуючи різні цілі, то результатом такого розвитку подій стане не доктринерська реалізація теоретичного принципу, а повний розпад влади, хаос, анархія” [11, с. 284].

На єдність державної влади вказував ще відомий російський філософ А.Ільїн. Розмірковуючи про основні аксіоми влади, він стверджував, що “державна влада в межах кожного політичного союзу повинна бути єдиною. Єдність державної влади слід розуміти в сенсі єдиного організованого волевиявлення... В кожному політичному союзі державна влада, незважаючи на свої розгалуження, за своєю сутністю єдина; наявність двох державних влад свідчить про наявність двох політичних союзів. Тому держава, всередині якої виникли дві влади, стоїть перед громадянською війною і внутрішнім розкладанням” [12, с. 127].

Звідси випливає, що самостійність кожної з гілок влади забезпечується єдністю функціонального змісту кожної з них, тобто реалізацією лише їй властивої функції державної влади. Самостійність логічно пов'язана з балансом влад, що полягає у динамічній рівності, юридичній однопорядковості та рівнозначності гілок влади, тобто у відсутності між ними відносин субординації, з тим, щоб жодна з них не могла піднятися над іншими. Важливо підкреслити, що “юридична рівність законодавчої, виконавчої та судової влад пояснюється в межах теорії розподілу влад тим, що державні органи не є носіями влади, а лише повноважень, тому ні один з них не може бути виразником волі народу як її єдиного джерела. Виразником такої волі вони можуть бути всі разом і в рівній мірі в межах закону” [11, с. 287].

Еволюція ідеї поділу влади супроводжується зміною відповідної практики. Однією з таких змін є тяжіння до розширення функцій виконавчої влади. Таке явище має місце за будь-якої форми правління.

Ніде практична реалізація відповідних теоретичних концепцій не призвела до абсолютного поділу влади. Навіть у президентських республіках окремі законодавчі та виконавчі функції розподіляються між різними за формальним призначенням державними органами. Згідно з іншим тлумаченням принципу поділу влади, вони повинні тісно співпрацювати.

Подібне тлумачення характерне для європейського досвіду, відомого поширенням таких форм, як парламентська і змішана республіка.

У країнах з такими формами правління принцип поділу влади зазнає суттєвих коректив. Багато теоретиків і практиків не вбачають тут необхідності в чіткому поділі влади, посилаючись на нібито властиву парламентаризму часткову збіжність, або частковий розподіл функцій органів законодавчої і виконавчої влади.

Широкого визнання в цих країнах набули концепції дифузії і дисперсії влади, які фактично заперечують жорсткий поділ влади. Вважається, що чим більше органів здійснюють владні повноваження, тим меншою є ймовірність монополізації влади, яка бо свободу. Прихильник таких концепцій М.Дюверже вважає, що різниця між законодавчою і виконавчою владою не має значення, бо лідер партії парламентської більшості володіє і тією й іншою, оскільки керує урядом і контролює цю більшість. Тому справжній поділ влади має місце між урядом і опозицією.

Парламентарні форми правління нерідко визначаються як правління партій, і ефективне функціонування державного механізму здійснюється лише тоді, коли суспільство має високий рівень політичної організації та її авторитет самих партій у державі вагомий.

Окрема ніша - у змішаній формі правління, яка об'єднує риси президентської і парламентської республік.

Обраний на загальнонародних зборах президент у такій країні наділяється значними повноваженнями у сфері виконавчої влади. Проте чи не найголовнішою є та обставина, що загальною рисою, що визначає статус президента в подібних країнах, є "піднесення інституту президента над традиційними гілками влади, всіма інститутами держави, до того ж не в особі, що поєднує повноваження інших гілок влади, а в самостійній якості, зокрема як арбітра, координатора щодо органів державної влади, держави і суспільства" [13, с. 116].

Разом з тим суб'єктами виконавчої влади в країнах із змішаною формою правління є Прем'єр-міністр і уряд, які несуть відповідальність перед представницьким парламентом. Уже навіть ця колізія містить у собі потенційне протиріччя, оскільки сутність змішаної форми правління визначається, звичайно, не арифметичними підрахунками якостей, що відрізняють її від інших державних форм, а співвідношенням конституційних і реальних повноважень у сфері виконавчої влади, якими володіють Президент і Прем'єр-міністр.

За цих умов існуюча система стримувань і противаг може дати відчутні збої. Особливо це дається взнаки, коли політикум намагається перетнути крихкий бар'єр між президентсько-парламентською і парламентсько-президентською республікою.

Затяглий подібний експеримент в Україні, що набув назви політичної реформи, - найяскравіший тому приклад. Найслабкішим ланцюгом у системі стримувань і противаг у змішаній республіці є невизначеність ряду конституційних положень щодо виконавчої влади, коли статус Президента і Прем'єр-міністра змінюється залежно від суспільно-політичних обставин. Протистояння між Президентом та його адміністрацією, з одного боку, і виконавчою та законодавчою владою, з другого, загострюється ще й тоді, коли вони представля-

є відповіді Конституції України (є неконституційним), положення частини п'ятої ст. 20 Закону України "Про судоустрій України", відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

Однак положення ст. 53 Закону України "Про природно-заповідний фонд" не приведені у відповідність із Основним Законом України і продовжують де-факто діяти. З часу прийняття Конституції України у 1996 р. Президентом України було підписано більше 30 указів щодо створення та оголошення нових, а також розширення існуючих об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення.

Таким чином, зараз Президенту України Законом України "Про природно-заповідний фонд" надано право утворювати природні та біосферні заповідники, національні природні парки та інші об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Президент України також має право розширяти чи зменшувати площу об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а в окремих випадках і скасовувати їх заповідний статус. Окремо слід відзначити, що Президент України з метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності цінних для заповідання природних територій та об'єктів до прийняття у встановленому порядку рішень про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду і виділення необхідних для цього коштів проводить їх резервування.

Механізми стримувань і противаг між Президентом та іншими органами державної влади у сфері природно-заповідної справи закладені в компетенції цих органів. Так, для рішення про створення та оголошення нових, а також розширення існуючих об'єктів природно-заповідного фонду приймається Президентом України згідно із порядком, установленим Верховною Радою України у ст. 51-55 Закону України "Про природно-заповідний фонд". Відповідно до усталеної практики з часу підготовки клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду до часу прийняття відповідного указу Президента проходить близько двох років.

Як противагу до Президента України можна вважати те, що Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує відповідні державні програми, в яких передбачається створення конкретних об'єктів природно-заповідного фонду [61].

Кабінет Міністрів України. Питання компетенції Кабінету Міністрів теж має правові прогалини та суперечності.

Згідно із ст. 17 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" Кабінет Міністрів України, зокрема:

- здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики;

повідної справи. Для прикладу відзначимо кілька актів Верховної Ради України. Закон України “Про природно-заповідний фонд” визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об’єктів. Поряд із цим у законі визначено спеціально уповноважений орган державного управління в галузі організації, охорони, використання природно-заповідного фонду та визначено компетенцію органів державної влади щодо створення чи оголошення територій, об’єктів природно-заповідного фонду. Парламент також користується своїми контрольними функціями стосовно дій уряду. Так, розглянувши інформацію Кабінету Міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання Закону України “Про природно-заповідний фонд України”, Верховна Рада України визнала роботу Кабінету Міністрів України стосовно розвитку природно-заповідної справи недостатньою [57].

Президент України. Досить схожа ситуація, яка склалася із повноваженнями Верховної Ради, існує і з повноваженнями Президента України.

Склалася практика, коли додаткові повноваження Президента були виписані в законах, які приймалися до ухвалення Конституції України. Наприклад, у сфері природно-заповідної справи - це ст. 53 Закону України “Про природно-заповідний фонд”, що надає право Президенту утворювати нові об’єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення [60], що не передбачено Конституцією України.

Існує певна правова колізія. Перехідними положеннями Конституції визначено, що “закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України” [23].

Визнати такими, що не відповідають Конституції, окремі положення Закону України “Про природно-заповідний фонд”, що встановили додаткові повноваження Президента України, може лише Конституційний Суд України. Однак наше припущення про неконституційність ст. 53 Закону України “Про природно-заповідний фонд” ґрунтується на вищевикладених аргументах та окремих рішеннях Конституційного Суду України.

Так, у рішеннях Конституційного Суду України від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007 (справа про звільнення судді з адміністративної посади) встановлено, що “Конституція України надала Президентові України ряд повноважень стосовно організації і діяльності судової влади. ... Однак повноважень призначати суддю на посаду голови суду, заступника голови суду та звільняти його з цієї посади Конституція України Президентові України не надала” [58]. З урахуванням цього Конституційний Суд України вирішив визнати таким, що не

ють різні політичні сили із своїм розумінням розвитку суспільства і держави. Щодо цього слід, мабуть, погодитися з думкою політичного оглядача газети “Дзеркало тижня” С.Рахманіна, коли він пише, що досвід дійсно довів неспроможність змішаних моделей і що отримати спокій і порядок держава зможе тільки після того, як причалить до одного з берегів. Борсатися в системі пресловутих “стримувань і противаг”, які породжують одвічну гризню за повноваження, небезпечно [14, с. 3].

Утім слід зауважити, що “одвічну гризню за повноваження” породжує зовсім не система стримувань і противаг, а якраз її недостатня розвиненість. Саме тому на порядок денний сьогодні настійливо висувається питання про необхідність створення дієвого механізму стримувань і противаг владно-управлінської діяльності, яка б належним чином збалансувала систему влади за рахунок чіткого визначення компетенції та відповідальності і Президента, і Верховної Ради, і Кабінету Міністрів України. Тому дуже добре, що фактично всі українські політики це розуміють. “Ніхто не повинен володіти монополією на владу, - пише в газеті “Дзеркало тижня” В.Янукович, - ніхто не повинен посягати на узурпацію влади”. А досягнути цього, на його думку, можливо тільки в умовах парламентсько-президентської системи, котра “забезпечує реальне народовладдя в державі та засновується на системі стримувань і противаг трьох гілок влади - законодавчої, виконавчої, судової з чітким розподіленням повноважень” [14, с. 2]. А Ю.Тимошенко в тому ж номері газети “Дзеркало тижня” наголошує на необхідності створення спеціалістами, ученими в галузі конституційного права нового проекту Конституції, в якому на основі історичного світового досвіду була б побудована система балансів і противаг та створена система контролю за діями влади [14, с. 3].

Таким чином, ми спостерігаємо певну згоду між політичними лідерами щодо необхідності створення дієвої системи стримувань і противаг державно-владної діяльності, хоча підходи до реалізації цього завдання, механізми створення подібної системи бачаться ними зовсім по-різному. Проте не може не радувати вже розуміння такої необхідності, хоча ми й знаємо наскільки великим є розходження в практичній діяльності наших лідерів між словом і ділом.

Не вдаючись до розгляду окремих ситуаційних вузлів, можна зазначити, що на гостроту протиріч і самої політичної системи України, і системи стримувань і противаг накладаються такі фактори.

По-перше, це нерозвинута (атомізована на переході до блокової) партійна система. По-друге, традиційні пошуки пріоритетів у відносинах між Заходом і Сходом, наявність регіональних менталітетів, що за неоглядної політики може призвести до розколу самої країни. По-третє, це низька політична культура значної частини елек-

торату, тяжіння його до представників харизматичного лідерства на шкоду легальному. Це - по четверте, тиск тягаря минулого - намагання розв'язувати політичні проблеми засобами "соціалістичної демократії". Це, звісно, не закінчений процес поділу і розподілу власності, залежність політиків від олігархічної влади. Це, зрештою, певна суперечність самої системи стримувань і противаг. І тут головним, на нашу думку, є невизначеність ролі Президента. Ким він має бути як глава держави: співголовою виконавчої влади, третейським суддею для всіх гілок влади, контролером за діями цих гілок?

Як би там не було, Президент має представляти і захищати інтереси всього населення, народу даної країни, незважаючи на свою партійну належність, політичні симпатії й антипатії.

Систему стримувань і противаг не можна будувати на "джентльменських домовленостях". Необхідні продумані та логічні зміни до Конституції, які б усунули правові "ями", викопані попередніми політиками один одному.

Реалії державно-політичного життя свідчать, що за певних обставин Президент може діяти на власний розсуд. В умовах кризової ситуації глава держави, використовуючи свій авторитет у суспільстві та міжпартійних суперечностях, іноді здатний активно впливати на розвиток подій, приймати важливі політичні рішення.

У всіх державах із змішаною формою правління, крім тих, що утвердилися на терені колишнього СРСР, важливим засобом забезпечення балансу в політичних відносинах є контрастна діяльність - скріплення підписом глави уряду або окремого міністра рішення, прийнятого главою держави. Без такого підпису рішення не дійсне. У різних країнах сфера застосування інституту контрастної діяльності різна, але завжди є певним елементом системи стримувань і противаг.

Таку саму роль може відіграти право законодавчої ініціативи, що визнається за главами держав у більшості країн Центральної і Східної Європи, а також тих, що утворилися на терені колишнього СРСР. Хоч право глави держави на законодавчу ініціативу в парламенті об'єктивно посилює його статус, проте не свідчить про домінуюче становище глави держави відносно інших вищих органів. Його співвідношення з парламентом у державному механізмі можна знову ж таки визначити тільки на основі аналізу всіх повноважень, які формують систему стримувань і противаг між законодавчою і виконавчою владою.

Сутність політичної реформи - в спробі, по-суті, перейти до парламентської республіки. Чи не поспішила Україна з цієї реформою, чи визріли для цього об'єктивні умови? Це свідчить про жорстке протистояння політичних сил, отже, необхідний, мабуть, і жорсткий поділ влади, більш характерний для президентської республіки.

Відповідно до цього припису Закону вже у розд. IV Верховна Рада України визначила повноваження органів управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, серед яких і Кабінет Міністрів України, і уряд Автономної Республіки Крим, і виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" прийнятий у 1991 р. ще до схвалення Конституції України, до нього внесено понад 20 змін. Однак окремі положення цього закону в частині встановлення парламентом України своєї виключної компетенції можуть вважатися такими, що не відповідають Основному Закону України. Цього висновку ми доходимо, проаналізувавши Конституцію України, де визначено, що Верховна Рада України, крім установлених ст. 85 Конституції, "здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України, віднесені до її відання" [23]. Тобто повноваження Верховної Ради України визначені у Конституції України, є вичерпними, а їх розширення шляхом прийняття законів не допускається.

Разом із цим може існувати й інша думка, оскільки частина друга ст. 6 Конституції України дозволяє всім органам влади здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Хибність такої думки підтверджується у висновку Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 р. № 1-в/2003 (справа про внесення змін до ст. 29, 59, 78 та інших Конституції України).

У відповідному висновку Конституційний Суд визнав, що внесення змін до частини другої ст. 85 Конституції України щодо встановлення для Верховної Ради додаткових повноважень, що будуть визначатися законами, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. "Водночас Конституційний Суд України виходить з того, що конституційний лад демократичної, правової держави має одним з головних принципів здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Новелізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради України шляхом прийняття законів визначити власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади не відповідала б закріпленому в частині першій ст. 6 Конституції України принципу поділу влади. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Це, зокрема, випливає зі змісту ст. 3 Конституції України" [58].

Виходячи із цього єдиним можливим, але від цього не менш дієвим механізмом стримувань і противаг між Верховною Радою та органами державної влади, є прийняття законів та постанов. Користуючись таким механізмом правового регулювання, парламент досить активно формує нормативно-правову базу у сфері природно-за-

довища спеціальні повноваження у сфері природно-заповідної справи виділені окремо.

Класифікація органів державного управління, що діють у сфері природно-заповідної справи

Види органів за організаційно-правовим рівнем	Органи державного управління
Органи державного управління загальної компетенції	<ul style="list-style-type: none"> • Верховна Рада України; • Президент України; • Кабінет Міністрів України
Орган надвідомчого державного управління	<ul style="list-style-type: none"> • Міністерство охорони навколишнього природного середовища
Орган спеціального державного управління у сфері природно-заповідної справи	<ul style="list-style-type: none"> • Державна служба заповідної справи
Органи відомчого управління (здійснюють управління 21 установою природно-заповідного фонду, що перебувають в їх підпорядкуванні)	<ul style="list-style-type: none"> • Міністерство освіти і науки України; • Державний комітет лісового господарства; • Державне управління справами; • Національна академія наук*; • Українська академія аграрних наук*; • Київський національний університет імені Тараса Шевченка*
Органи регіонального управління	<ul style="list-style-type: none"> • місцеві державні адміністрації; • органи місцевого самоврядування; • територіальні підрозділи Мінприроди

* Національна академія наук, Українська академія аграрних наук, Київський національний університет імені Тараса Шевченка не належать до органів державної влади, але де-факто здійснюють функції з державного управління стосовно установ природно-заповідного фонду, що є в їх підпорядкуванні.

Виходячи із зазначеного розглянемо фактичні повноваження органів державного управління загальної компетенції (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів) у цій сфері.

Верховна Рада України. Згідно із Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” до виключної компетенції Верховної Ради України в галузі регулювання відносин щодо охорони навколишнього природного середовища відповідно до Конституції України належать:

- а) визначення основних напрямів державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища;
- б) затвердження державних екологічних програм;
- в) визначення правових основ регулювання відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища, у тому числі щодо прийняття рішень про обмеження, зупинення (тимчасово) або припинення діяльності підприємств і об’єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- г) визначення повноважень рад, порядку організації та діяльності органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [57].

Головне, щоб цей поділ не виходив за рамки правового поля. Тоді система стримувань і протигаг узагалі втрачає сенс.

Демократія - це свобода, обмежена законами. Вони, у свою чергу, мають базуватися на принципах, вироблених довгими віками і перевірених на практиці тими державами, які прийняли називати правовими. Демократія полягає не в тому, щоб постійно переглядати і поправляти ці закони, а в тому, щоб створити умови, які унеможливають їх порушення, зробити їх запорукою дотримання демократичних принципів. І щодо цього надзвичайно важливу роль у створенні дієвої системи стримувань і протигаг відіграє судова влада. Але для того, щоб вона повною мірою реалізовувала свою функцію контролю за дотриманням Конституції і законів, потрібно, насамперед, забезпечити її реальну незалежність, чого поки що в Україні домогтися не вдалося, про що яскраво свідчать події останнього часу. Склалася ситуація, коли судді фактично служать не закону, а тим, хто їх призначає, що принижує і дискредитує судову гілку влади. Щоб подолати цю ситуацію, потрібні відповідні зміни до Конституції та радикальна судова реформа, яка б поставила належні бар’єри для будь-яких спроб втручання в діяльність судів з боку представників інших гілок влади і водночас чітко визначала не лише незалежність, а й відповідальність суддів. Досягти цього можливо шляхом введення виборності суддів і створенням системи їх відзиву в разі порушення ними своїх обов’язків у веденні судових справ або в разі їх політичної заангажованості.

Отже, можна зробити висновок, що хоча в Україні принцип розподілу влади знайшов своє конституційне закріплення, хоча й зроблені певні кроки на шляху його практичної реалізації, проте допущено чимало помилок на цьому шляху. Зокрема, не вдалося домогтися чіткого розмежування владних повноважень між різними владними структурами, що породжує численні конфлікти між ними і порушує єдність державної влади. Більш того, спроба за допомогою політичної реформи і внесення змін до Конституції вирішити це питання мало своїм наслідком остаточне розбалансування всієї системи державної влади, що призвело до політичної кризи. Однією з причин подібного розвитку подій є відсутність належної системи стримувань і протигаг у діяльності органів державної влади, що потребує її суттєвого удосконалення та розробки відповідних механізмів її впровадження і, у свою чергу, викликає необхідність активізації української наукової думки в напрямі розробки відповідних пропозицій і рекомендацій.

Система стримувань і протигаг є найвищим проявом демократії саме тому, що вона не дозволяє порушити демократію у політичних взаємовідносинах у найвищих ешелонах влади.

1.3. Встановлення та розвиток механізму стримувань і протигаг у державно-управлінських відносинах

Принцип поділу влади є основою побудови демократичної держави. Чіткий інституційний розподіл функцій та повноважень між органами державної влади, який досягається через наявність ефективного балансу повноважень є запорукою верховенства права.

У розвинутих демократичних державах вироблена ефективна система стримувань і протигаг у взаєминах гілок влади. Так, законодавча діяльність парламентів контролюється інститутами конституційного нагляду. Представницькі органи не мають права втручатися в повсякденну роботу уряду. У свою чергу, нормативні акти законодавчого характеру, підготовлені органами виконавчої влади, можуть бути заблоковані парламентом за умови підтримки більшості депутатських голосів. Глава виконавчої влади може бути усунутий із посади парламентом за відповідної санкції Конституційного Суду, який є невідконтрольним іншим владним інститутам.

Поділ влади через створення механізму стримувань і протигаг є загальним принципом організації державної влади. Відповідно до цього принципу умовою забезпечення процесу нормального функціонування держави, а також засобом недопущення зосередження усієї влади в руках однієї особи або невеликої групи осіб є існування відносно незалежних гілок влади - законодавчої, виконавчої і судової.

В Україні реалізація цього принципу при побудові держави стала актуальною тільки після набуття державної незалежності в 1991 р. До цього в період “загальнонародної соціалістичної держави” вважався незаперечним постулат про повновладдя КПРС, яка поєднувала в собі законодавчу і виконавчу гілки влади. Формальна незалежність визнавалася тільки за судом. У 1996 р. була прийнята Конституція, яка унормувала відносини між гілками влади. Прийняття Конституції сприяло розподілу функцій інституту президентства і законодавчого органу в системі державного управління. Форма держави, яку закріплювала Конституція, - президентсько-парламентська республіка, що характеризувалася певним балансом владних повноважень глави держави і парламенту. Хоча, як показала практика, цей баланс був виписаний законодавцем недостатньо чітко (за деякими свідченнями учасників подій - свідомо нечітко), що в подальшому стало причиною домінування президентської сторони і приводом для численних конфліктів Президента і парламенту. Суть порушення балансу владних повноважень полягала у тому, що Президент отримав право на свій розсуд відправляти у відставку уряд або Прем'єр-міністра, тоді як на призначення уряду або Прем'єра необхідна була

Від того, наскільки чітко та юридично бездоганно у нормативно-правових актах виписана компетенція тих чи інших органів державного управління, залежить ефективність функціонування конкретної сфери суспільного життя. Це повною мірою стосується і сфери природно-заповідної справи. Оскільки до складу природно-заповідного фонду входить понад 7 тис. територій та об'єктів, а його площа сьогодні становить близько 4,6% від загальної площі території України [15], то ця сфера має бути однією з найважливіших у країні. Визнання цієї тези з боку держави відбувається перманентно. Починаючи з 1991 р. найвищі органи влади приймають низку нормативно-правових актів, що стосуються природно-заповідної справи. Останнім документом є Указ Президента України від 23 травня 2005 р. № 838 “Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні”. Цим Указом Президент визнав розвиток природно-заповідної справи одним із пріоритетів довгострокової державної політики [56].

У цьому зв'язку дуже важливим видається проведення комплексного дослідження компетенції органів державного управління у сфері природно-заповідної справи і відповідний аналіз системи стримувань і протигаг діяльності цих органів у вказаній сфері.

У сфері природно-заповідної справи діє низка органів державної влади - від найвищої ланки (Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України) до місцевої ланки (місцеві адміністрації та органи самоврядування). Тобто ці органи мають багато функцій, серед яких є і функції у сфері природно-заповідної справи. Як і в інших сферах суспільного життя, органи державного управління розташовані за організаційно-правовим рівнем, який здебільшого впливає на їхню компетенцію.

Класифікуємо органи державного управління, що наділені компетенцією у сфері природно-заповідної справи, за видами (див. таблицю).

На основі чинних нормативно-правових актів розглянемо компетенцію зазначених органів державного управління у сфері природно-заповідної справи.

Насамперед слід відзначити, що окремі нормативно-правові акти, в яких визначено повноваження органів влади у сфері природно-заповідної справи, ухвалювались ще до прийняття Конституції України 1996 р. Відповідно, деякі їхні принципи положення не повною мірою відповідають Конституції України та змінам до неї.

Як уже зазначалося, сфера природно-заповідної справи входить до галузі охорони навколишнього природного середовища. Так, у ст. 5 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначено, що державній охороні і регулюванню використання підлягає все навколишнє природне середовище, а території та об'єкти природно-заповідного фонду України підлягають особливій державній охороні [57]. Зважаючи на це, у більшості нормативно-правових актів із питань охорони навколишнього природного сере-

саме на зворотний зв'язок від населення до влади, і при цьому влада стає принципово залежною від інтересів населення. ЗМІ відіграють значну роль у суспільних процесах і становленні відкритого суспільства.

Реалізація ідеалів “демократії (спів)участі” - влади у взаємодії - передбачає налагодження постійного діалогу з громадськістю на паритетних началах, провокування критичного мислення та обов'язну відповідальність. Принциповими є потреба в обміні інформацією, готовність до сприйняття іншої точки зору, активна роль усіх учасників у комунікаційному процесі. Державні органи зобов'язані не просто інформувати населення, а також обґрунтовувати, пояснювати, залучати громадськість до обговорення діяльності державних органів та суспільних проблем. Діалог потрібен щодо того, які питання слід порушувати, чи правильно визначені проблеми, які інтереси і ризики у тих чи інших проблем, чи враховані всі альтернативи, як посилити здатність розв'язувати подібні проблеми у майбутньому тощо. Важливо пропонувати альтернативні шляхи тлумачення і розв'язання суспільних проблем.

Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що для організації демократичних засад державного управління необхідне пропорційне представництво громадських організацій, зацікавлених у відстоюванні власних інтересів та потреб, а також упровадження чітких механізмів для здійснення відкритої інформаційної політики з боку держави, коли влада зобов'язана надавати вільний доступ до інформації, та неупереджене висвітлення різних поглядів на події. Замовчування негативу, навпаки, може призвести до політичної кризи.

Основою механізмів стримувань і противаг є відкритість і прозорість державної політики від визначення суспільних проблем, що потребують владного реагування, до вибору інструментів упровадження політики в життя та оцінювання результатів, наслідків і впливів цієї політики.

Сильна влада, сильна опозиція і сильні ЗМІ є обов'язковими атрибутами здорового суспільства. Якщо будь-який із цих компонентів буде слабкий, це відразу ж деформує суспільне життя в країні, нівелює систему стримувань і противаг у виробленні державної політики на засадах відкритості і прозорості.

2.6. Шляхи формування дієвої системи стримувань і противаг у сфері природно-заповідної справи

Для забезпечення сталого функціонування та розвитку важливих (пріоритетних) сфер суспільного життя держава створює систему відповідних органів державного управління. У свою чергу, кожний із органів влади цієї системи наділяється певною компетенцією.

згода парламенту. Це одноосібне право на свій розсуд відправляти уряд у відставку де-факто робило Президента керівником виконавчої влади, тоді як де-юре Президент був главою держави і Кабінет Міністрів визначався як вищий орган у системі виконавчої влади. У результаті це порушення балансу владних повноважень стало причиною численних (часто мотивованих суто політичними міркуваннями) відставок Кабінету Міністрів і напружених конфліктних стосунків з парламентом.

З часом практика виявила неповноту та недосконалість конституційно визначеної моделі організації влади, що сприяло виникненню численних конфліктів між законодавчою та виконавчою її гілками влади після прийняття Основного Закону. На порядку денному постало питання удосконалення Конституції. До проекту змін до Конституції політичне середовище повернулося під час кульмінації президентських виборів 2004 р., коли масові фальсифікації прихильників провладного кандидата В.Януковича спровокували політичну кризу і вимогу протестуючих на Майдані у Києві провести переголосування або так званий “третій тур” президентських виборів. Як компроміс 8 грудня 2004 р. у Верховній Раді відбулося так зване “пакетне голосування”, яке дозволяло провести “третій тур” президентських виборів і одночасно затверджувало проект конституційних змін № 2222, побудований на раніше висунутих проектах, якими затверджувалася парламентсько-президентська модель устрою.

Однак сама ідея конституційної реформи, яка полягала у тому, щоб відкоригувати систему державного управління з метою посилення ролі парламенту на діяльність уряду і зменшити суб'єктивний вплив президентської сторони, що мали місце впродовж 1996-2004 рр. через упровадження проекту № 2222, не була досягнута повною мірою. Більш того, за справедливими оцінками українських та міжнародних експертів, реалізація цього проекту ускладнила систему державного управління і внесла суттєвий дисбаланс у роботу центральних органів влади. Зокрема, згідно з цим проектом виник ефект так званої “парламентаризації” виконавчої гілки влади, що загрожує її ефективному функціонуванню через наявність численних владних і функціональних дисбалансів.

Згідно з оновленою Конституцією Президент був позбавлений права призначати або звільняти міністрів, водночас за ним збереглася так звана “президентська квота” в уряді (право призначати міністра закордонних справ і міністра оборони), а також повноваження на призначення та звільнення голів місцевих адміністрацій (щоправда за поданням уряду). Таким чином, виходить, що частина призначень у системі виконавчої влади відбувається від парламенту, частина - від Президента, тобто порушується системність та ієрархічність виконавчої влади.

Практика засвідчила, що оновлена Конституція на основі проекту № 2222 потребує подальших змін та корекцій, які були б позбавлені суб'єктивізму та вузько політичних інтересів. Тим паче, що за процедурою прийняття проекту № 2222 у грудні 2004 р. були явні порушення, а саме в законопроекті, схваленому Конституційним Судом, парламентом були внесені зміни, і без необхідного кінцевого висновку Конституційного Суду цей змінений законопроект був проголосований Верховною Радою. Це є порушенням ст. 159 Конституції України, яка визначає, яким повинен бути механізм упровадження змін. Тобто суто формальні причини повернутися до проблеми внесення змін до Конституції, які б стали основою створення законодавчих засад системи державного управління, існують. Водночас скористатися цим не дозволяють міркування політичної доцільності, позаяк скасування голосування за зміни до Конституції, за версією проекту № 2222, одночасно призведе до денонсації так званого “пакетного голосування” 8 грудня 2004 р., яке дозволило провести “третій тур” президентських виборів.

Унесення радикальних змін до Конституції України не спиралися на консолідовану підтримку українського суспільства загалом та Верховної Ради України зокрема. Внесення змін відбулося не в результаті співпраці політичних сил, представлених у Верховній Раді України, а в атмосфері їх протистояння та протиборства.

Виходячи з того, що процес підготовки та ухвалення Верховною Радою України законопроекту щодо внесення змін до Конституції супроводжувався грубим порушенням вимог на всіх етапах конституційного процесу, Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права дійшла висновку, що Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV слід розглядати як *actum nullum ab initio* [акт, недійсний з моменту виникнення], і тому він не може вважатись складовою частиною Конституції України [16].

У висновку Європейської Комісії “За демократію - через право” (Венеціанська комісія), зокрема, стверджується, що “... прийняті у складний та поспішний спосіб, у який було запропоновано, внесено, змінено та проголосовано різноманітні конституційні зміни, коли під час цього процесу кожна пропозиція зазнавала подальших змін. Конституційні зміни слід вносити лише після широкого, відкритого та вільного обговорення в суспільстві та в атмосфері, що сприяє такому обговоренню, зміни, як правило, мають ґрунтуватись на консенсусі серед політичних сил та в громадянському суспільстві” [17].

Висновок Венеціанської комісії гласить, що “Загалом конституційні зміни не повністю дозволяють досягнути мети конституційної реформи - встановлення збалансованої та функціональної системи правління з метою приведення Закону про внесення змін у

жава - громадські організації - громадяни” необхідно виробити нові підходи, задіяти ефективні механізми. Без збільшення міри залучення громадськості до управління суспільними процесами неможливо розмежувати й збалансувати обов'язки між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, проаналізувавши законодавчу базу України з питання участі громадськості в державному управлінні, слід відзначити, що в національному законодавстві України необхідно, насамперед, закріпити права та визначити механізми проведення консультацій у процесі вироблення й реалізації політики та проведення громадських експертиз нормативних актів і проектів рішень, а також потребують удосконалення та розширення форми і засоби консультування у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади. Особливої уваги заслуговує необхідність розробки процедурних механізмів реалізації, закріплених у законодавстві прав громадян на участь у державному управлінні, тому необхідно вживати заходів з активізування громадських організацій, проваджувати просвітницькі, освітні, інформаційні програми для громадян.

Встановлення ефективного діалогу з громадськістю є найважливішим інструментом у реалізації процесів демократизації і забезпечення відкритості системи державного управління і місцевого самоврядування. У сучасних умовах зв'язок із громадськістю являє собою один з актуальних ресурсів державного управління і місцевого самоврядування, які слід задіяти в інтересах усього суспільства. Здатність органів державного управління оптимізувати діалог із громадськістю перетворюється на питання національного відродження.

Важливим моментом при залученні зацікавлених груп необхідне розуміння нерівності сторін щодо специфічних інтересів, які презентують громадські організації з різними поглядами. Насамперед, при проведенні консультацій не слід наперед детермінувати рішення і якщо в процесі консультування досягається згода, учасники мають відчувати відповідальність за здійснені рекомендації.

Політика з боку держави має орієнтуватися не тільки на вільне висвітлення дійсності, а й можливість обговорення і висунення ідей громадськістю. Подання об'єктивної критики рішень уряду надасть змогу повніше задовольнити соціальні потреби.

Водночас буде повною ілюзією вважати, що ми можемо одним стрибком подолати відстань між тоталітаризмом і опинитися в демократії європейського зразка. Це тривалий еволюційний процес, для якого потрібен час, реальна демократична система, сильні й дієздатні органи державної влади, які сприяють розбудові основних інститутів демократії та громадянського суспільства. Концентрація влади стає неможливою завдяки прозорості й відкритості її дій. Це надає змогу громадськості контролювати владу. Розвиток зв'язків з громадськістю орієнтується

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації органи виконавчої влади можуть відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, окремими фахівцями, експертами, об'єднаннями громадян на умовах відкритого конкурсу на проведення фахових, науково обґрунтованих соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу думок різних соціальних груп, що відображено у постанові Кабінету Міністрів України [52].

Акти законодавчих органів чи президентські укази потребують адміністративної структури для їх виконання. Часто для влади має більший сенс не вдаватися до жодних дій доти, доки проблема не набуде більшого консенсусу в суспільстві, у зв'язку з чим наведемо приклад: при Національному інституті стратегічних досліджень було створено соціологічну службу для забезпечення потреб Президента України у соціологічній інформації про суспільно-політичні й соціально-економічні процеси в державі. На Інститут покладалося видання щорічних комплексних досліджень. У проектах “Державного бюджету України” передбачено окремим рядком бюджетні кошти на утримання Інституту в обсягах, необхідних для виконання покладених на нього завдань [53]. Цікавим є те, що додаткові завдання Національного інституту стратегічних досліджень ніби створені для впровадження заходів, передбачених постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми проведення досліджень із проблем державного управління та місцевого самоврядування на період до 2004 р.” [54]. Постає питання: чи не провокує прийняття таких нормативних актів виникнення конфлікту інтересів? Це, по-перше. А по-друге, навіщо створювати чергову структуру, котра буде існувати на кошти Державного бюджету України?

Однак щодо цього постають деякі питання: чи не виникне проблема дублювання завдань, які виконуватимуться Інститутом, та завдань, які виконуватимуться структурою, обраною державним замовником, за умов, якщо Інститут не буде виступати постійно обраним виконавцем державних замовлень щодо проведення досліджень та їх аналізу. Крім того, аналіз взаємодії громадян та органів державної влади всіх рівнів мають здійснювати відділи звернень громадян у межах передбачених на їх фінансування державних коштів [55]. У який же спосіб громадяни України матимуть змогу знайомитися з результатами, і чи будуть ознайомлені взагалі? Нормативні акти відповіді на ці питання не дають, натомість породжують безліч сумнівів.

У ході дослідження була розглянута і вивчена низка нормативно законодавчих актів України та докладний аналіз законодавчої бази показав, що існують нагальні потреби для підвищення рівня громадської участі в процесі вироблення та реалізації політики. Для активізації участі громадськості, для налагодження соціального партнерства: “дер-

відповідність до принципів плюралістичної демократії та верховенства права, слід продовжити обговорення Закону та внести до нього деякі зміни з метою його вдосконалення” [16].

Зазначені недоліки у розподілі повноважень гілок влади і дисбаланс стримувань і противаг призвели до виникнення політичної кризи у 2006 р. та послужили приводом для видання Президентом Указу від 2 квітня 2007 р. про припинення повноважень Верховної Ради України V скликання.

У резолюції ПАРЄ від 19 квітня 2007 р., зокрема, стверджується, що причиною політичної кризи, яка призвела до дострокових виборів, “стала відсутність незалежних противаг, що дозволило ключовим державним органам відчувати себе понад законом”. ПАРЄ закликала поновити роботу над удосконаленням Конституції України та законодавства з метою встановлення ефективної системи стримувань та противаг і приведення конституційних положень у відповідність до європейських стандартів. ПАРЄ рекомендувала українським органам влади удосконалити Основний Закон України та привести його у відповідність до європейських стандартів, зокрема в частині положень про розподіл влади, з тим, щоб усунути причини кризи та запобігти подальшій недієздатності демократичних інституцій в Україні [19].

Отже, сьогодні конституційний процес в Україні не закінчений і надалі політичні сили обов'язково повернуться до проблеми внесення змін до Конституції з метою більш чіткого визначення розподілу різних гілок влади і створення ефективного балансу стримувань і противаг.

Першим серед таких заходів, спрямованих на унеможливлення функціонального дисбалансу та інституційних конфліктів доцільно вважати необхідність побудови єдності виконавчої влади.

Як зазначалося вище, чинною Конституцією передбачено внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, коли одна частина членів уряду (міністр оборони, міністр закордонних справ) призначаються Верховною Радою за поданням Президента, а інша - за поданням Прем'єр-міністра. Така норма здатна підірвати основи діяльності уряду як єдиного і цілісного органу та забезпечує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони і закордонних справ. За висновками експертів, такий підхід суперечить конституційній практиці демократичних країн. Як зазначається у висновках Венеціанської комісії, “Процедура внесення кандидатур та відмінності в статусі (членів) такого важливого політичного органу, як Кабінет Міністрів, викликають занепокоєння стосовно необхідної згуртованості Кабінету та реалізації його політики, особливо в умовах специфічного контексту української політичної системи, де відносини між Президентом та Прем'єр-міністром інколи стають гостро суперницькими” [20]. Міжнародні та українські експерти, даючи вис-

новки щодо проекту конституційних змін справедливо попереджали, що ця норма може спровокувати інституційний конфлікт, що згодом і підтвердилося у так званій війні Секретаріату Президента і Секретаріату Кабінету Міністрів упродовж 2006-2007 рр.

У результаті новацій, внесених у Конституцію, виникло дві виконавчі гілки влади, коли одна частина міністрів призначається де-факто Прем'єр-міністром, інша - Президентом. До цього додається, що глави місцевих адміністрацій призначаються Президентом, але у повсякденній роботі підзвітні уряду.

Для збереження балансу стримувань і противаг для всіх членів уряду повинен існувати єдиний принцип призначення, так само як і відставки.

З цього приводу у висновках Національної комісії із зміцнення демократії та верховенства права стверджується, що парламентсько-президентська форма правління, обмежуючи повноваження Президента, не повинна позбавляти його можливості впливати на політичний процес. Статус Президента як глави держави надає йому право виступати вищою інстанцією в кризових ситуаціях. Нові конституційні положення, згідно з якими Кабінет Міністрів відповідальний не лише перед Верховною Радою, але й перед Президентом України (частина друга ст. 113 Конституції України) покладають на главу держави обов'язок брати участь у прийнятті відставки уряду. Загроза одноосібного звільнення без обов'язкового отримання згоди від іншого політичного суб'єкта ставить членів Кабінету Міністрів у цілковиту залежність лише від парламентської більшості, що в українських умовах зумовлюватиме їхню "лояльність" до окремих лобістських груп народних депутатів [21].

Цінність парламентського принципу формування уряду в жодному разі не може пов'язуватися лише з тим, що представникам тієї чи іншої політичної сили "гарантовано" місце в складі Кабінету Міністрів. У іншому разі такий спосіб формування урядової "коаліції" радше нагадуватиме розподіл пирога після перемоги на виборах. Парламентський шлях формування уряду має сенс тільки в тому разі, якщо завдяки цьому скорочуватиметься розрив між якісними політичними програмами розвитку і якісним державним управлінням. Тобто, образно кажучи, має бути взаємна готовність до зустрічі, з одного боку, політичної програми, яка була схвалена громадянами під час виборів і набула статусу легітимності, яку уособлює суб'єкт політичного процесу, з другого - адміністративна система, інституціонально здатна до адаптації нових суспільних тенденцій та до реалізації стратегічних програм.

Механічне ж застосування парламентського принципу формування уряду не приведе до якісного поліпшення його діяльності, якщо його впровадження не супроводжуватиметься новими управлінськи-

політики" [51]. Проте, ніяк не характеризуючи роботу організаційного комітету, створеного згідно з попереднім Указом Президента [50], не визнаючи його незадовільною, Президент України продублював завдання, що були поставлені перед організаційним комітетом, та поклав їх виконання на Кабінет Міністрів України. Відповідно до цього Указу Кабінет Міністрів України приймає постанову "Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [52]. Однак перманентна проблема уряду - існування декларативних норм-намірів, які не знаходять свого розвитку, у виконанні, реалізації тощо.

Отже, залишається незрозумілим, чому не були чітко визначені засоби масової інформації, зокрема, чому не записано, що подібні проекти друкуватимуться в "Урядовому кур'єрі", газетах місцевих органів виконавчої влади та на власних веб-сторінках. Також в постанові не була визначена низка наступних питань: який орган влади розглядатиме думки громадян; яка процедура їх збирання та опрацювання; хто несе відповідальність; за які кошти ці заходи будуть фінансуватися; як буде здійснюватися контроль за здійсненням відкритої державної політики.

Кабінету Міністрів України не було доручено передбачати у проектах Державного бюджету України окремим рядком бюджетні кошти на проведення зв'язків з громадськістю в обсягах, необхідних для виконання та проведення аналізу й оцінювання результатів зазначених вище заходів.

У демократичних країнах система зв'язків із громадськістю є невід'ємною складовою діяльності органів державного управління, що забезпечує взаємодію рівноправних і взаємозалежних суб'єктів.

Зв'язки з громадськістю, працюючи на державне управління, можуть стати реальним посередником в управлінні, механізмом гармонізації соціальних інтересів, встановлення цивілізованих форм діалогу між громадянами і владою. Закономірності становлення і розвитку зв'язків із громадськістю в органах державного управління відображають закономірності розвитку органів державного управління в цілому.

У цьому зв'язку підкреслимо, що апелювання до населення може бути зручним шляхом маніпулювання суспільною думкою та досягнення власних корпоративних інтересів. Саме тому важливим є забезпечення реального громадського контролю над діяльністю влади через чіткі дієві механізми за умови відкритості та прозорості процесів підготовки та ухвалення рішень.

Втім залишається відкритим питання, який механізм на урядовому рівні запроваджено з дотримання, виконання, контролю зобов'язань держави відповідно до вимог Указу Президента України [51] щодо участі громадськості в процесі прийняття державних рішень.

нський незалежний центр політичних досліджень та інші. Конституцією України громадянам надані достатньо широкі права та можливості у різних формах брати участь у процесі прийняття рішень державними органами України [23, ст. 5, 38, 36, 40, 55, 69]. Однак існує проблема реального механізму і забезпечення проголошених у Конституції України прав.

Підкреслимо той факт, що дотепер жодний чинний нормативно-правовий акт не регламентує чітких процедур (крок за кроком) щодо забезпечення громадян з боку Верховної Ради України, а так само й з боку Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, інформацією щодо питань, які обговорюються цими органами, питання, відповідно до яких прийматимуться рішення, проєктів та механізмів прийняття важливих для суспільства рішень [48; 49]. Постає потреба у прийнятті норм, які б процедурно забезпечували взаємозв'язок урядових структур та громадян України з вироблення нової суспільної політики, що містить дієві механізми стримувань і противаг. У 2001 р. виникла ідея створення Всеукраїнської громадської ради, що було регламентовано Указом Президента України “Про Всеукраїнську громадську раду” [50]. У цьому Указі зазначалося наступне: “Підтримати ініціативу Організаційного комітету, до складу якого входять відомі учасники правозахисного руху 60-80-х рр. І.Дзюба, С.Глузман, В.Малинкович, Л.Танюк, основними завданнями якого є: вивчення проєктів законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з метою встановлення їх відповідності загально визнаним нормам міжнародного права та підготовка пропозицій; сприяння забезпеченню принципів відкритості та гласності у діяльності органів державної влади. Установити, що пропозиції громадської ради є обов'язковими для розгляду державними органами” [50].

Однак слід звернути увагу на те, що в Указі Президента України не визначено заходів, термінів, відповідно до яких Кабінет Міністрів України має сприяти у створенні Всеукраїнської громадської ради, не визначено особу, що контролюватиме виконання Указу Президента України. Тобто було схвалено ініціативу відомих учасників правозахисного руху щодо створення органу суттєвого громадського впливу, але на даний час залишаються відкритими наступні питання щодо того, чи було такий орган створено, чи ініціатива залишилася лише на папері, а якщо його було створено, то як він працює, скільки проєктів законів він вивчив, напрацював пропозицій тощо.

Судячи з того, що жодного нормативного акта, яким би регламентувались порушені в Указі питання, не було прийнято, організаційний комітет з цим не впорався. Тому, напевне, Президент України й видав у 2004 р. наступний Указ “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної

ми технологіями. В протилежному разі суперечки та конфлікти в парламенті автоматично переносяться у вищий орган виконавчої влади, що спричинить виникнення так званого феномену “парламентаризації виконавчої влади”, що аж ніяк не сприятиме підвищенню ефективності його роботи.

Виходячи з цього наступною умовою для підвищення якості державного управління є **формування функціонального балансу між політичною та адміністративною складовими в державному управлінні**. В існуючій конструкції політичної системи України немає місця державному управлінню, здатному реалізовувати державну політику і не бути залежним при цьому від політичної кон'юнктури. Виконавча влада потерпає від нескінченних політичних корекцій, коли після чергової виборчої кампанії система державного управління стає або призом для переможців, або жертвою, коли органи управління розподіляються політичними групами на сфери впливу на підставі результатів нелегітимних політичних домовленостей. На порядку денному стоїть необхідність інституційного та функціонального розмежування політичної та адміністративної складових у системі державного управління.

Для формування дієвого балансу стримувань і противаг потребує внесення змін у Закон України “Про Кабінет Міністрів” спосіб утворення нових міністерств та визначення чисельності складу уряду. Прем'єр-міністру України делегується право одноосібно вносити на розгляд Кабінету Міністрів України подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (ст. 45). Водночас за чинним законом згідно зі ст. 6, п. 2 загальна чисельність членів Кабінету Міністрів України встановлюється Верховною Радою України виходячи з його посадового складу на підставі подання про призначення на посади членів уряду, яке вноситься Прем'єр-міністром. Таким чином, виходить, що уряд, точніше персонально Прем'єр-міністр одноосібно може розширяти чисельний склад уряду, створювати або ліквідовувати міністерства.

Такі розширені повноваження можуть призвести до невіривданого і суб'єктивістського підходу до організації центральних органів виконавчої влади. З метою запобігання виникненню таких явищ доцільно, щоб акти, що регламентують зміни чисельності Кабінету Міністрів України, створення та ліквідації міністерств набували чинності за погодженням із Президентом.

Урядові структури переобтяжені другорядними поточними проблемами, які мають бути делеговані нижчим ланкам адміністративної системи. Відсутній баланс між функціями вироблення державної політики, її впровадженням і контролем. Такий стан речей свідчить, як вказується у “Зеленій книзі. Реформа публічної адміністрації в Україні”, підготовленої Національною радою з питань дер-

жавного управління та місцевого самоврядування 22 червня 2006 р., що в уряді не розмежовано функції вироблення політики та її впровадження. Як наслідок, “державні комітети (служби)” та “урядові органи державного управління”, що повинні займатися впровадженням політики, часто займаються і її виробленням. Наприклад, Державна податкова адміністрація, а не Міністерство фінансів є основним розробником Податкового кодексу. Разом з тим міністерства, замість того щоб займатися виробленням політики та обслуговуванням Міністра, часто займаються невластивими їм зовнішнім адмініструванням: різного роду реєстраціями, видачею ліцензій, дозволів і т. ін. Результатом цього є як неякісне адміністрування, так і неякісна державна політика [20].

Відтак наступним напрямом формування механізму стримувань і противаг повинно стати розмежування функцій вироблення політики та контролю за її виконанням від процесу впровадження політики. Для реалізації цієї вимоги доцільно внести корективи в організацію роботи міністерств, які повинні стати центром вироблення державної політики та наглядом за її впровадженням у конкретних сферах економічного та соціального життя суспільства. Для цього в структурі міністерств необхідно розмежувати адміністративні функції від політичних. Зокрема, відділити від міністерств структурні підрозділи (агенції, інспекції, служби), що повинні реалізовувати прийнятну політику, займатися адмініструванням державних програм та наданням управлінських послуг.

Крім суто управлінських дисбалансів у політичній системі українського суспільства існують макрополітичні дисбаланси стримувань і противаг. Ці дисбаланси мають макрополітичний характер і загрожують стагнації розвитку держави як інституту, покликаної формувати і здійснювати політику, спрямовану на реалізацію загальнонаціональних інтересів. Завдання зупинити цей процес і створити політико-правові й ідеологічні умови, що дають змогу державі виконувати свої функції - головний пункт порядку денного на 2007 р. і на найближчу перспективу.

Нинішня система державного управління не відповідає потребам суспільства. Державні інститути існують у політико-правових умовах, що ускладнюють виконання основної функції - формування і реалізацію державної політики в інтересах суспільства. Така ситуація позначається як загроза втрати державою своєї суб'єктності. Термін “суб'єктність держави” в нашому випадку слугує для визначення здатності державних інститутів формувати загальнонаціональні (тобто державні) інтереси і через мобілізацію ресурсів суспільства реалізовувати їх в практичній політиці.

В Україні формується корпоративна політична система, яка поступово перетворюється на систему закритих від впливу грома-

- н заохочення змагальності ідей, пошук найбільш оптимальних і ефективних рішень;
- н розвинена інформаційна інфраструктура органів державної влади (структури системно-інформаційного забезпечення банками даних і комунікаціями, необхідними для їх діяльності);
- н культура політичного діалогу.

Постановка цих завдань створює цілу низку проблем організаційного, нормативно-правового, соціокультурного, матеріально-технічного, технологічного характеру, які теж потребують свого вирішення.

2.5. Роль механізмів стримувань і противаг у впровадженні відкритої та прозорої державної політики в Україні

На сьогодні проблема участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики виявляється дуже актуальною для будь-якої країни світу, оскільки для створення правового, демократичного суспільства держава має забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами. Адже, зрозуміло, що тільки в умовах розвинутої демократії за дієвої участі механізмів *стримувань і противаг* можуть вільно відбуватися відносини між урядом і громадянами. Взаємодія між урядом і громадянами має існувати у всіх сферах життя, починаючи від розробки політичного курсу й закінчуючи наданням споживчих послуг. Участь громадян у відкритому управлінні державою на демократичних засадах через встановлені і не встановлені законодавством форми безпосередньої участі та незалежний нагляд за діяльністю владних структур як основа механізмів стримувань і противаг неможливий без забезпечення вільного доступу до інформації та відкритому обговоренні тих чи інших рішень влади.

Для України відкритість органів державної влади - це не просто вимога часу, це необхідність, яку відчуває як суспільство, так і уряд, оскільки в Україні тільки за часів розбудови правової, демократичної, незалежної держави почали створюватися та поступово впроваджуватися в життя механізми залучення громадськості до вироблення та впровадження відкритої, прозорої державної політики. Щодо цього нагальною потребою виявилось не просто вироблення, а й наукове дослідження цих механізмів. Однак в літературі дотепер ще немає фундаментально розроблених досліджень із зазначених питань. Над проблемою участі громадськості в державних справах почали працювати науково-методичні та аналітичні центри, наприклад, такі як Міжнародний центр перспективних досліджень, Украї-

то імідж державних посад. Важливою умовою симпатії і довіри з боку громадян до представників органів державної влади є їх відповідна взаємоідентифікація, наявність у представників влади, крім професійних, організаційних навичок, уміння спілкуватися, здатності відчувати й розуміти людей.

Акції і заходи, які можуть бути використані службами зв'язків з громадськістю Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, Секретаріату Президента, мають бути різноманітними за формою, цілеспрямованими щодо змісту і діяти комплексно, в одному напрямі.

Серед таких форм варто, передусім, назвати:

- n спеціальні дні, тижні або навіть виділені конкретні години для інформування громадськості й організації “зворотного зв'язку”;
- n зустрічі, круглі столи, семінари, зібрання громадськості;
- n публічні дебати, тематичні зустрічі;
- n публічні слухання з важливих проблем суспільного життя;
- n участь у громадських заходах;
- n урочисті події, святкування державних, національних і релігійних свят;
- n звіти про розв'язання проблем, опублікування статистичних даних;
- n оголошення результатів опитувань громадської думки;
- n даних соціологічних досліджень;
- n повідомлення, прес-конференції з нагоди важливих подій у житті та діяльності державних установ, окремих посадових осіб.

Це, звичайно, неповний перелік можливих заходів. У кожному конкретному випадку слід виходити з реальних можливостей, доцільності, існуючих традицій.

У будь-якому випадку такі заходи, як правило, виявляються корисними з точки зору завоювання уваги ЗМІ, а через них і громадськості.

Для реалізації ефективної комунікативної взаємодії різних гілок влади сьогодні, на нашу думку, вкрай необхідні:

- n реальні умови і готовність до вільного обміну думками всіх суб'єктів державно-управлінського процесу;
- n визнання всіма учасниками комунікативного процесу природним і законним існування різних підходів, поглядів на проблеми, які є предметом обговорення, зокрема альтернативних, толерантне ставлення до різних позицій та думок;
- n наявність практики вільного вираження, поширення та захисту думок і поглядів;

дяньського суспільства політичних відносин, де рішення приймаються вузьким колом політиків з метою реалізації власних корпоративних інтересів. Її протилежністю є публічна політика, де в механізмі прийняття рішень бере участь громадянське суспільство і рішення спрямовані на реалізацію інтересів всього суспільства. На практиці не буває повністю закритих корпоративних політичних систем, так само як і абсолютно публічних. Йдеться про тенденції, коли в політичній практиці домінують або корпоративні цінності, або плюралістичні, що орієнтуються на публічність та потреби громадянського суспільства. Суть корпоративної політики проста: зменшити число учасників політичного процесу, що вносять дисбаланс у систему корпоративних інтересів; ускладнити процедуру “входу” у політику нових гравців; максимально спростити механізм політичних відносин. Корпоративна політика для тих, хто в ній бере участь, повинна бути простою і, найголовніше - контрольованою.

Корпоративна політика будується на певних базових елементах, які мають чітке функціональне призначення.

Пропорційна система виборів у парламент і місцеві ради, що ґрунтується на моделі “закритих списків”, є фундаментом архітектури корпоративної політики. Усі наступні елементи є надбудовою і логічним продовженням цього фундаменту. Відповідно до прийнятої виборчої моделі в Україні персональний склад депутатського корпусу формується обмеженим числом партійних вождів і фінансових донорів партій. Діюча виборча система сприяє агресії корпоративних і партійних цілей і практично не залишає шансів для учасників політичного процесу реалізувати загальнодержавні інтереси.

Норма імперативного мандата для депутатів парламенту і місцевих рад - логічне продовження прийнятої виборчої системи. За допомогою цієї норми закритість виборчого списку трансформується в закритість партійних фракцій. Ця норма гарантує власникам партій і блоків статус сюзеренів упродовж політичного циклу від виборчого процесу до закінчення каденції Верховної Ради і місцевих рад.

Пропорційна виборча модель разом з імперативним мандатом можуть принести максимальні дивіденди переможцям тільки в умовах високого виборчого цензу. Нинішній бар'єр у 3% не може повною мірою гарантувати керованість результатами виборчої кампанії, тому що зберігається загроза проходження в парламент учасників політики, які не підпорядковані сформованій системі корпоративних відносин.

Прийнятий Закон України “Про Кабінет Міністрів України” встановлює норми корпоративної політики у виконавчій владі. Зокрема, цим законом затверджується заполітизована модель державного управління. Відсутність у законі інституціонального розподілу політичних і адміністративних функцій і посад робить систему держав-

ного управління привабливим призом для переможців у парламентській виборчій кампанії. Коаліція, що перемогла, одержує право на свій розсуд безконтрольно розпоряджатися всім кадровим потенціалом адміністративного апарату.

Нарешті, заключним елементом становлення корпоративної політики повинно стати прийняття Закону України “Про парламентську опозицію”. З точки зору здорового глузду, здавалося б, що прав і свобод, гарантованих Конституцією цілком достатньо, щоб займатися опозиційною політичною діяльністю. Законодавчі гарантії опозиції - це alter ego заполітизованої виконавчої влади, встановлюваної Законом України “Про Кабінет Міністрів України”. Відповідно до проекту закону опозиції надається чимало привабливих посад, що дозволяють контролювати як виконавчу владу, так і роботу парламенту. Ідея прийняти цей закон цілком перебуває в руслі корпоратизації політики. Цей закон не дає можливості безконтрольно користуватися благами адміністрування, водночас опозиції гарантується цілком пристойний ресурс. Результатом прийнятого Закону України “Про опозицію” можливі мінливості зворотньо-поступального руху з влади в опозицію і навпаки будуть зведені до мінімуму.

У громадській думці є розуміння небезпеки корпоратизації політики. Для великого капіталу переваги корпоративної політики очевидні, тому що вона прогнозована і контрольована. Тут зведені до мінімуму загрози появи гравців, не підпорядкованих у загальну структуру бізнесових і політичних інтересів. У випадку остаточного становлення інститутів корпоративної політики великий капітал одержить надійні страхові гарантії фінансування політики.

Для запобігання корпоратизації політики і, відповідно, встановленню дієвого балансу між партійно груповими і суспільними інтересами необхідно, як мінімум: ліквідувати механізм обрання в парламент і місцеві органи влади за “закритими списками”; ліквідувати норму імперативного мандата для депутатів парламенту і місцевих рад; внести в Закон України “Про Кабінет Міністрів України” норму, що встановлює функціональне й інституціональне розмежування політичних і адміністративних посад у виконавчій владі; залишити незмінним прийнятий виборчий бар’єр; відмовитися від ідеї прийняття Закону України “Про парламентську опозицію” у редакції БЮТ. Права опозиції можуть бути зафіксовані або в регламенті Верховної Ради, або в законі про регламент Верховної Ради.

Наступним макрополітичним чинником, який загрожує суб’єктності держави, є порушення балансу регіональних і національних інтересів.

Уведення мажоритарно-пропорційної, а згодом і пропорційної виборчих систем не змогло нейтралізувати негативні наслідки регіоналізації політичного простору.

Як свідчать опитування громадської думки, населення хоче бачити владу, насамперед, гуманною, людяною, такою, що ставить інтереси суспільства понад усе. З огляду на це важливо під час здійснення комунікативного впливу акцентувати увагу на тих результатах діяльності Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, які безпосередньо пов’язані з інтересами і потребами людей. Ці владні інститути мають бути “презентовані” суспільству як компетентні структури, укомплектовані професіоналами, людьми обізнаними, інноваційно мислячими, такими, що мають досвід практичної ефективної діяльності у сферах, пов’язаних або близьких до того чи іншого державного органу (до речі, у західних демократіях існують такі показники, як “професійний парламент”, “команда професіоналів”).

Влада та її установи для “сприйняття” суспільством мають бути представлені як органи відкриті, прозорі, доступні для дискусій, пропозицій, співпраці. Їх діяльність має публічний характер (через підзвітність перед населенням, інформування про плани, перспективи діяльності, прийняті рішення, їх мотиваційні підстави, шляхи і засоби досягнення поставлених цілей).

Позитивно оцінюється населенням влада, яка є прогнозованою і відповідальною на всіх рівнях (від місцевих органів влади до Президента країни). Прогнозованою, тобто виваженою у своїх рішеннях, які приймаються у результаті глибокого вивчення та розгляду можливих альтернатив, відповідальною - за обіцянки і прийняті рішення. У даному разі йдеться про спільну відповідальність влади в демократичному суспільстві, яка на всіх рівнях діє в одному напрямі, а не чинить за принципом “перетягування ковдри”.

Довіра до влади та її структур забезпечується також її правдивістю у відносинах з громадянами, партнерами по діяльності (партіями, громадськими організаціями, приватними установами), засобами масової інформації. Приховування інформації про діяльність органів державної влади, її перекручення, непослідовність роз’яснень існуючих проблем формують негативне враження про владу взагалі та її представників.

З точки зору відносин з громадянами органи державної влади мають демонструвати доступність, уникати бюрократичних методів роботи, показуючи натомість демократичний стиль діяльності державних служб. Для цього слід організувати дні “відкритих дверей”, виїзні засідання в організаціях і установах, “гарячі лінії”, “телефони довіри” і “швидкого реагування”. Кожна державна установа, яка поважає думки громадян, повинна мати систему зворотного зв’язку з населенням, швидко реагувати на зміни у громадській думці й прогнозувати розвиток подій.

Судження про вищі органи державної влади складаються в громадській думці не в останню чергу через їх персоніфікацію, тоб-

характеризує ступінь наближення фактів, висновків, коментарів, прогнозів до дійсного стану речей.

3. *Достовірність*. Недооцінка або переоцінка різних фактів можуть завдати шкоди всьому процесу комунікації. Важливими умовами дотримання принципу достовірності інформації є:

- n правильний добір фактів;
- n виділення найбільш важливих моментів;
- n глибоке розуміння проблеми.

4. *Своєчасність*. Корисність інформації залежить від того, наскільки вона своєчасна.

5. *Чіткість викладу*. Інформаційний матеріал має бути викладений просто, доступно, за необхідності - ілюстрований схемами, таблицями, графіками. Якщо інформація не зрозуміла, її не читають, її не вірять.

6. *Переконливість*. Встановленню довіри і безпечності в процесі комунікації сприяє також дотримання такого психологічного принципу, як *відкритість позицій учасників комунікативної взаємодії*. Він передбачає:

- n уважне й поважне ставлення до потреб іншої сторони, визнання за нею права мати власний погляд на ситуацію чи проблему;
- n уміння слухати, виявляти щирий інтерес до позиції протилежної сторони.

Ще одним психологічним принципом, дотримання якого гарантує ефективність та результативність політичної комунікації, є *формування позитивного емоційного клімату*, що забезпечується через:

- n дотримання в процесі комунікативної взаємодії правил етики і культури політичного спілкування;
- n вияв позитивного ставлення до учасників комунікації;
- n уважне й поважне ставлення до партнерів по комунікації.

Етика й загальнолюдська мораль мають бути визнані всіма суб'єктами прийняття державно-управлінських рішень як базова основа їх взаємодії в процесі здійснення політичної комунікації. В цьому контексті йтиметься про дотримання ними кодексу морально-етичних правил, вироблених людством протягом багатьох століть, зокрема:

- n доброзичливості;
- n ввічливості;
- n уважності;
- n самокритичності;
- n чесності й порядності;
- n справедливості й об'єктивності в оцінці дій і вчинків;
- n тактовності.

Політична регіоналізація - природне явище для парламентаризму, але в Україні експансія політичного регіоналізму не може не викликати стурбованості. Вісь конфлікту, що сформувалася в політичному просторі, "Схід - Захід" в ідеалі могла б стати фактором, що свідчить про різноманіття політичного життя і перетворитися у стимул для взаємозбагачення регіональних учасників політичного процесу. Але на сьогодні ця вісь виступає джерелом деструктивних процесів і напряду, сприяє поширенню дисбалансів у системі державного управління. Як показав досвід президентських виборів 2004 р. і парламентських 2006 р., учасники виборчого процесу навіть і не прагнуть перебороти негативні наслідки регіоналізму, а навпаки, за рахунок ескалації міжрегіональних відмінностей прагнуть максимально мобілізувати на свій бік електорат лояльних регіонів.

Відсутність механізму, який би встановлював баланс стримувань і противаг стосовно інтересів фінансово-промислових груп і національних інтересів, має стати предметом особливої уваги.

Внаслідок відсутності балансу стримувань і противаг між інтересами ФПГ і національними інтересами в Україні формується економічна модель олігархічного капіталізму, який зміцнює свою могутність за рахунок ослаблення впливу на державну політику малого і середнього підприємництва.

Побудова ефективного балансу стримувань і противаг, спрямованого на інституційний і функціональний розподіл повноважень та сфер відповідальності гілок влади, стане міцним бар'єром правлячій політичній еліті проти узурпації влади. Така побудова державної влади створює рівні умови брати участь у політичному процесі конкуруючим політичним елітам і громадянському суспільству, що є надійним запобіжним засобом проти привласнення влади певним політичним угрупованням.

Розділ 2

ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ ЯК УМОВА І ЧИННИК СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ

2.1. Розподіл влади як ціннісний аспект функціонування політичних режимів

Проблема формування та функціонування демократичного політичного режиму тісно пов'язана з домінуючою ціннісною системою суспільства. Як неможливо побудувати храм, не маючи уявлення про його майбутні обриси, архітектурний проект та чіткий план будівельних робіт, так само неможливо побудувати новий (або укріплювати існуючий) суспільний лад, не маючи відносно систематизованої та взаємопов'язаної сукупності ідей, уявлень, концепцій щодо принципів функціонування, особливостей владних відносин нової конструкції системи суспільних та державно-управлінських відносин, що втілюються у тому чи іншому політичному режимі.

Як наголошує Ю.Шайгородський, «формування такої ціннісної системи, яка була б прийнята більшістю членів суспільства, є найважливішим принципом його існування і, водночас, - основним інструментом суспільних реформувань. Не випадково, глобальною метою будь-якого політичного режиму є прагнення сформувати систему базисних цінностей і зорієнтувати на них більшу частину суспільства» [24]. Таким чином, невідповідність сучасних суспільних цінностей українського соціуму міжнародним демократичним стандартам та несформованість демократичної політичної культури в Україні становить загрозу розбудові демократичного політичного режиму, проголошеної Конституцією державним курсом.

Однак щоб подолати відстань від авторитарного політичного режиму до справжнього народовладдя, необхідно мати правильні орієнтири - контури та обриси майбутнього демократичного суспільства, адже кожен політичний режим - від тоталітарного до демократичного стабільно функціонує лише тоді, коли відповідні засадничі цінності визнаються (сприймаються) переважно більшістю громадян та тривалий час залишаються в суспільній свідомості непорушними.

Слід визнати, що ми поки що не маємо в Україні ґрунтового компаративного аналізу ціннісних орієнтацій громадян: по-перше, наскільки вони схожі та відмінні в різних регіонах держави та, по-друге, наскільки вони є зіставними з ціннісними орієнтаціями громадян країн західноєвропейської ліберальної демократії (які ми традиційно вважаємо за певний зразок демократичних владних відно-

Зміст комунікації залежить від мотивів і цілей суб'єктів комунікаційного впливу, знання предмета комунікації, дотримання морально-етичних принципів комунікативної взаємодії та володіння засобами психологічного впливу. Ще Арістотель наголошував на тому, що для успішної комунікації необхідні «здоровий глузд, справжнє бажання та істинні моральні риси».

Головною метою комунікативної взаємодії між Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів України має стати *досягнення взаєморозуміння та організація взаємодії в реалізації завдань єдиної державної політики.*

Дослідники у сфері комунікації вважають, що її ефективність, не в останню чергу, визначається мірою єдності між повідомленнями комунікатора та комунікативною поведінкою реципієнта. Це, на нашу думку, посилює значення такого компонента комунікативного процесу, як *зміст комунікації*. Психологи рекомендують дотримуватись таких *психологічних принципів успішної комунікації*:

- п єдності змісту і форми комунікації;
- п рівності психологічних позицій учасників комунікації, їх відкритості;
- п формування позитивного емоційного клімату в процесі здійснення комунікації.

Для забезпечення сприйняття змісту комунікації необхідно, щоб інформація, яка надходить з центрів прийняття державно-управлінських рішень, спрямовувалась на досягнення наступної мети - зробити процес комунікації доступним, зрозумілим, прийнятним, емоційно-позитивним. Це можливо за умови дотримання таких психологічних вимог до змісту політичної комунікації - *простоти, доступності, зрозумілості, лаконічності.*

Що ж до критеріїв ефективності змісту політичної комунікації між центрами прийняття державно-управлінських рішень, то такі ми мають бути:

1. *Корисність.* З точки зору впливу інформації на ефективність досягнення мети, результат політичної комунікації може бути оцінений як:

- п порожня інформація (її ніяк не можна використати для прийняття відповідальних рішень);
- п негативна інформація (дезінформація);
- п позитивна інформація (може бути використана для прийняття відповідальних рішень).

2. *Повнота і точність.* Повнота змісту комунікації проявляється через урахування всіх основних факторів, що склалися у визначеній ситуації, глибину висвітлення основних питань. Точність інформації

Вони мають тією чи іншою мірою задовольняти суспільні інтереси, спрямовуватись на учасників політичного процесу, яким належить робити свідомий політичний вибір. Через одні лише засоби політичної пропаганди, до чого переважно вдаються учасники політичного процесу в сучасній Україні, реалізувати ці завдання неможливо.

По-третє, для досягнення результативності здійснюваної політичної комунікації необхідна дієва система постійного зв'язку між центрами прийняття державно-управлінських рішень та авторитетними, впливовими структурами громадянського суспільства, внаслідок чого стане реальністю забезпечення з боку останніх підтримки державно-управлінських рішень, які готуються і приймаються Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів України. Через стимулювання широких громадських обговорень, відкритих суспільних дискусій, залучення до участі в них різних верств населення інститути державної влади отримують більше можливостей для реалізації важливого завдання політичної комунікації, а саме - формування політичної свідомості і ціннісних орієнтацій населення. Будь-яке суспільно значуще рішення не може бути прийняте демократичною владою кулуарно, без широкого громадського обговорення у засобах масової інформації, на форумах, громадських слуханнях, референдумах та плебісцитах. Ефективність політичних комунікацій у правовому демократичному суспільстві ґрунтується на механізмах впливу на громадську думку, поширенні політичної інформації, ідей, постановці проблем для суспільного обговорення і прийнятті політичних рішень шляхом досягнення суспільного консенсусу і згоди.

По-четверте, необхідна складова політичної комунікації Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів - це презентація їх діяльності як інститутів державної влади і впливових, активних суб'єктів політики як сфери діяльності.

Комунікативна взаємодія між центрами прийняття державно-управлінських рішень передбачає:

- п *взаємний обмін інформацією*, а саме - передачу значущої інформації та забезпечення її розуміння всіма учасниками комунікативного процесу;
- п *активну взаємодію суб'єктів комунікації*, починаючи з оцінки, сприйняття чи не сприйняття інформації і закінчуючи об'єднанням з метою організації спільної діяльності, у процесі чого формується взаєморозуміння, суперництво чи конкуренція;
- п *розуміння учасниками комунікації один одного*.

Отже, комунікативну взаємодію між центрами прийняття державно-управлінських рішень можна розглядати як інформування, взаємовплив, певні взаємовідносини її суб'єктів, а також досягнення порозуміння.

син і демократичних політичних режимів). Тобто ми не маємо чітких орієнтирів відправної точки демократизаційних процесів (крім загальної тези щодо посттоталітарної політичної культури суспільства). Як не маємо й закріплення в державно-управлінських документах конкретних визначень тих цінностей, які маємо намір (якими шляхами?) закріпити у суспільній свідомості. Отже, демократизація по-українськи нагадує форму дороги з одного невідомого в інше невідоме.

Відправною точкою гіпотези цієї розвідки є впевненість, що будь-яка ціннісна система людини має бути спрямована на реалізацію нею різноспрямованих власних потреб, що трансформуються в персональні, групові та суспільні інтереси. У свою чергу, ці потреби та інтереси, породжені матеріальними та духовними умовами людського буття, формують відповідну ціннісну систему, надаючи їй певної орієнтації. Соціальна сила ціннісної системи суспільства настільки велика, що будь-яка людина, що намагатиметься жити всупереч усталеній ціннісній системі держави, буде або відторгнута суспільством (позбавлена громадянства, вислана з держави, посаджена до в'язниці), або сама перетвориться на маргінала, нездатного до реалізації більш-менш значної соціальної ролі.

Американський дослідник С.Хангтінгтон визначає, що демократія як ідеологія є продуктом західноєвропейського суспільства. Він виокремлює вісім головних суспільних цінностей західноєвропейської цивілізації, що є світоглядно-ідеологічними засадами демократії, які подає у порівнянні з іншими цивілізаціями [25]. У рамках запропонованого дискурсу розбудови в Україні демократичного політичного режиму є сенс більш докладно розглянути ці засади, що як у теоретичній, так і в практично політичній площині мають для нас значення тих самих контурів демократичного політичного режиму, який ми прагнемо розбудувати у власній державі.

1. Насамперед, цінністю сама по собі є власне демократія. Можна визнати, що власна українська історична спадщина доводить притаманність нашому народові традиції здійснення народовладдя як за часів Київської Русі, так і за часів Козацької держави. Сучасне українське суспільство також характеризується широким визнанням демократії як самостійної суспільної та державної цінності.

2. Принциповою світоглядною цінністю демократії є законослухняність.

Слід зазначити, що імплементація законслухняності є певною проблемою для українського суспільства. В історичному ракурсі та ж Козацька доба характеризується козацькою вольницею, а наприклад, Слобожанщина заселялася пасіонарними втікачами від поневолення й була соціальною базою народних бунтів - які вже за визначенням є викликом закону. Як бачимо з перебігу політичної кризи в Україні 2007 р., одним з її провідних факторів був вихід за правове

поле всіх учасників конфлікту. Власне традиція переважання політичної доцільності над законом може бути визнаною вагомою ціннісно-ментальною характеристикою українського народу. Отже, в цьому ціннісному компоненті демократії нам слід суттєво вдосконалювати суспільну та індивідуальну політичну свідомість.

3. Такі світоглядні цінності католицизму та протестантства, як богоугодність наполегливої праці та прагнення власного економічного процвітання, - це, поза сумнівом, найважливіша історична особливість західної цивілізації та складова демократії. Щоденна копітка праця в розумінні протестантів наближає людину до раю. Протестантська етика зумовлює яскраво виражений індивідуалізм, сильні позиції приватної власності, а відтак її захисту, системи прав людини.

У вітчизняній науці точиться дискусія з приводу того, наскільки українцям притаманні індивідуалізм та колективізм. Більш реалістичною нам вважається точка зору, згідно з якою українському народу притаманні цінності індивідуалізму значно більшою мірою за росіян, та, водночас, цінності колективізму значно більшою мірою за європейців.

4. Важливими цінностями демократії є релігійний, соціальний та мовний плюралізм.

Характеризуючи рівень релігійного плюралізму в Україні не можна не відзначити, з одного боку, реальну свободу віросповідання в державі, та, з другого - факти гострого протистояння конфесій (наприклад Київського та Московського патріархату Української православної церкви), що не дає підстав стверджувати про домінування релігійного плюралізму в суспільстві.

5. Соціальний плюралізм демократичних країн Європи та Америки зумовлений особливостями їх історичного розвитку. Соціальний плюралізм, який зумовлює доброзичливе ставлення до "інших" - представників інших соціальних верств, регіонів, поглядів та традицій, не є притаманним українському суспільству. Останнім часом в нашій країні домінує протилежне - гостре несприйняття, відторгнення політичних поглядів, що не збігаються з особистими поглядами як на рівні лідерів держави, так і на рівні політико-адміністративної еліти й пересічних громадян.

6. Нарешті, мова є скарбницею, носієм усіх цінностей будь-якого суспільства. Як чинник визначення людей однієї культури вона поступається тільки релігіям. Захід відрізняється від решти цивілізацій своїм різноманіттям мов.

Традиційно в багатьох цивілізаціях є так звана стрижнева мова, яка внаслідок своєї цивілізаційно-ціннісної сутності намагається домінувати над іншими мовами.

На цивілізаційному рівні базисних цінностей зрозуміло, чому так гостро реагували й реагують в Україні на спроби "русифікації"

На превеликий жаль, доводиться констатувати, що *на сьогодні політичні комунікації у сфері взаємовідносин різних гілок влади в Україні стали своєрідним засобом посилення конфронтації та боротьби за повноваження*. Їх використання часто переслідує наступні цілі: обмінятися політичними попередженнями; скомпрометувати своїх політичних опонентів; розвідати реакцію протилежної сторони на ту чи іншу ідею, пропозицію, щоб визначити можливі наслідки їх реалізації; примусити опонентів змінити поведінку; у кращому разі - прорекламувати власні дії або позиції своїх представників.

На нашу думку, без належного розвитку політичних комунікацій між гілками влади України сьогодні не може йти про стабілізацію політичних відносин та суспільного розвитку взагалі. Якщо в цьому напрямі буде досягнуто порозуміння, можна сподіватися й на досягнення більш високого рівня стабільності суспільства. Політичні комунікації покликані сприяти цьому, об'єднувати, а не роз'єднувати тих, кому суспільство довірило владу, одну й неподільну. Саме тому ми пропонуємо розглядати політичні комунікації як механізм узгодження позицій центрів прийняття державно-управлінських рішень.

Спинимося більш конкретно на завданнях, принципах організації політичних комунікацій між суб'єктами прийняття державно-управлінських рішень, шляхах підвищення їх ефективності.

Для того щоб стати ефективним механізмом узгодження позицій центрів прийняття державно-управлінських рішень, здійснювана ними політична комунікація повинна бути спрямована на виконання тих завдань, які зумовлені принципами демократичного політичного врядування, де всі гілки єдиної державної влади перебувають не в стані конфронтації і перетягування повноважень, а в єдності й чіткості щодо виконання функцій, передбачених Основним Законом країни.

По-перше, політичні комунікації, здійснювані Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, Президентом України, повинні бути чітко спрямованими на інтеграцію суспільства, пошук і донесення до населення тих ідей, суспільно значимих цілей, які були б зрозумілими і прийнятними для більшості українського населення. Для цього структури, які відповідають за комунікації в даних центрах прийняття державно-управлінських рішень мають визначити і узгодити між собою перелік проблем, які сьогодні можуть бути сприйнятими як на Заході, так і на Сході України, зрозумілими для різних соціальних верств і груп.

По-друге, наступним завданням комунікаційного впливу всіх, без винятку, центрів прийняття державно-управлінських рішень повинно бути поширення соціально важливої інформації. Оскільки в сучасних умовах політичне життя набуває все більше "усуспільненого" характеру, політичні комунікації не можуть здійснюватися на рівні лише приватно-політичних інтересів суб'єктів політичного процесу.

тували увагу авторитетні західні дослідники політики. Так, наприклад, К.Дойч визначав політичну систему як особливу форму інформаційно-комунікативних обмінів між політичними інститутами і, взагалі, керівниками й керованими. В роботі американських авторів Д.Істона і Г.Алмонда можна знайти опис функціонування системи влади через механізми поширення цінностей та інших форм повідомлень. Ю.Хабермас і Х.Арендто пов'язували комунікаційні процеси з поняттям публічної сфери. Аналіз існуючих підходів до змісту поняття політичної комунікації дає підстави зробити висновок про те, що *комунікація - це процес суспільної взаємодії за допомогою повідомлень, змістом яких виступає державне управління, здійснення влади у суспільстві та політики взагалі*. Формами такої взаємодії можуть бути як зустрічі “один на один” керівників держави, так і випуски спеціальних інформаційних видань, виступи політиків на сесіях і зібраннях тощо.

Підхід до політичної комунікації як до процесу означає, що головним у її здійсненні є досягнення інформаційної спільності учасників комунікаційного процесу, забезпечення їх ідейної єдності. Саме це дає змогу, зокрема, державі розраховувати на підтримку населення, партіям - встановлювати контакти зі своїми прибічниками чи формувати передвиборні коаліції, а гілкам влади - досягати порозуміння, узгоджувати позиції, визначати шляхи реалізації єдиної державної політики. Завдяки цьому політичні комунікації в країнах розвинутої демократії стали потужним інструментом масштабних суспільних змін, ефективним механізмом досягнення взаємодії між окремими індивідами, різними політичними групами і структурами, між громадським суспільством і державною владою, а в самій владі - між основними її гілками, де приймаються, узгоджуються і виконуються державно-управлінські рішення.

Стан розвитку масово-комунікаційних процесів в Україні, на нашу думку, сьогодні абсолютно достатній для здійснення ефективно політичної комунікації. Разом з тим аналіз її змісту, спрямованості, форм і засобів здійснення свідчить про те, що ці процеси у нас поки що далекі від демократичної моделі політичної комунікації. Причина, передусім, у відсутності системи налагодженого, постійного інформаційного обміну між політичною системою, її окремими інститутами (які часто демонструють конфронтаційність) та суспільством у цілому. Ускладнюється цей процес також відсутністю розвинених структур громадянського суспільства. Досвід країн розвинутої демократії свідчить, що якість політичної комунікації визначається розвитком громадянського суспільства, в якому влада залежить від громадян, існує для них, а не навпаки, і передбачає наявність системи обов'язкового “зворотного зв'язку”, постійного діалогу на горизонтальному і вертикальному рівнях суспільства.

чи “українізації”, адже мова є однією з найбільших, інтегруючих суспільних цінностей, отже, будь-які утиски мови підсвідомо розцінюються як наруга над святинєю [26, с. 170].

7. Наступною непересічною цінністю демократії є традиція представництва як інституту реалізації свободи та природного права на владу. Згадане вище розділення влад, релігійний та мовний плюралізм рано дали початок соціальним станам, парламентам і іншим інститутам, покликаним виражати інтереси аристократів, духовництва, купців та інших соціальних груп. Ці органи забезпечили форми представництва, які під час модернізації розвинулися в інститути сучасної демократії та зумовили неocenimий внесок до розвитку свободи та терпимості на Заході.

Традиції представництва та самоврядування історично є значно сильнішими в Західній Україні, ніж у Східній. При цьому понад сімдесят років будівництва соціалізму в СРСР значною мірою вихлостили сутність та, відповідно, цінність інституту представництва в свідомості українців. Тому українські вибори не є змаганнями за кращий план соціального розвитку держави, а є, скоріше, ареною боротьби “наших” і “чужих”, “хороших” і “поганих”, а голосування відбувається не за принципами раціонального вибору, а на емоційно-провідних ціннісних підставах. Більшість вітчизняних дослідників констатують певну ціннісну “розколотість” українського суспільства. Як зазначають М. Михальченко та Ю.Шайгородський, ціннісна розколотість проявляється в зовнішньополітичних орієнтаціях еліт і особистостей (куди йти, з ким дружити і проги кого дружити), у духовно-культурній сфері, в повсякденному житті, в дотриманні норм демократії, моралі тощо. Впливає така розколотість з економічного, політичного і культурного стану різних соціальних і етнічних груп, а також є одним з результатів зовнішніх впливів на державу та її громадян [27].

8. Загальноновизнаною цінністю демократичного суспільства є похідна від індивідуалізму й соціального плюралізму конкурентність і толерантність. З політичної психології добре відома класифікація Томаса-Кілмена психотипів політичної поведінки людей у конфліктних ситуаціях. Усього нараховується п'ять можливих стратегій поведінки в ході вирішення політичних конфліктів (а політична діяльність більшою мірою складається саме з конфліктних проблемних ситуацій). При цьому три з цих стратегій є деструктивними, такими, що не вирішують проблему, а лише заганяють її у глухий кут. Це стратегії **домінування** (подавлення), коли відстоювання власної позиції супроводжується намаганням силою нав'язати свою точку зору та повним нехтуванням позиції опонентів; **приспосовання**, коли одна сторона свідомо поступається власними інтересами перед інтересами опонента; **ухилення**, коли одна зі сторін конфлікту намагається уникнути дискусії та якомога далі відстрочити момент вирішення

конфліктної ситуації. Політики з таким психотипом політичної поведінки властиві тоталітарним та авторитарним суспільствам.

Лише дві стратегії поведінки є конструктивними: *компромiс*, коли кожна зі сторін поступається частиною власних вимог заради досягнення консенсусу та вирішення конфлікту, й *співробітництво* (партнерство), коли всі сторони конфліктної політичної проблеми об'єднують зусилля заради пошуку взаємовигідного рішення, котре максимально задовольнить інтереси всіх [28, с. 61-70].

Саме останні дві стратегії політичної поведінки є домінуючими у психотипах політичних діячів демократичних політичних режимів. Як свідчать події останніх років, на Україні домінуючим є психотип політиків, що віддають перевагу стратегії домінування.

Сучасна політична наука до основних світоглядно-ідеологічних засад демократії відносить також такі імперативи, як визнання народу як єдиного джерела влади і суверенітету та пріоритет прав і свобод людини у владних відносинах між державою та індивідуумами; вільний інформаційний простір, в якому функціонують захищені законом альтернативні джерела інформації та право висловлювати свої думки без загрози покарання з найширшого кола політичних питань, включаючи критику посадових осіб, уряду, режиму, соціально-економічного порядку та панівної ідеології; свободу створювати відносно незалежні асоціації чи організації, в тому числі незалежні партії та групи інтересів.

Цілу групу демократичних цінностей становлять демократичні інституції та процедури, зокрема постійна та активна участь громадян в обговоренні та прийнятті рішень з найголовніших проблем суспільного життя та державного управління, пошуку, оцінки та переоцінки управлінських рішень, що приймаються, та їх альтернатив, а відтак і корекції політичного курсу, свідомо й активна участь у політичних процесах.

Такими, в основних рисах, є найважливіші світоглядно-ідеологічні цінності інституту демократії як державно-політичного режиму. Щеплення цих демократичних цінностей тільки й здатне ввести нас до кола демократичних країн світу.

2.2. Ціннісні виміри владно-управлінської діяльності як основа створення дієвого механізму стримувань і противаг

Подальший розвиток демократії, становлення правової держави, визрівання громадянського суспільства в Україні потребують глибокого осмислення сутності самого демократичного процесу та його

є політичні комунікації, які в сучасних демократичних країнах стали дієвим засобом підвищення ефективності державного управління, формування нового типу спілкування влади і суспільства на горизонтальному й вертикальному рівнях.

Політичні комунікації в умовах бурхливого розвитку інформаційної сфери стали характерною ознакою нових політичних відносин і практик демократичного політичного врядування. Демократична влада, її політичні структури й інститути суттєво трансформувалися в плані використання нових технологій здійснення влади і управління. Органи державної влади дедалі ширше використовують технології піар-комунікацій, політичну рекламу, інші сучасні методи спілкування з громадянським суспільством, нові форми взаємодії з партнерами й опонентами.

Як свідчить практика демократичного врядування, зростання ролі політичних комунікацій зумовлено також ускладненням способів організації політичного дискурсу. Нині здатність учасників політичного процесу налагоджувати стосунки як зі своїми партнерами, так і з опонентами безпосередньо пов'язана з наявністю у них ефективних каналів комунікації, вмінь і навичок ефективного застосування прийомів спілкування, і що не менш важливо, необхідних для цього ресурсів. Отже, можна констатувати, що від рівня володіння засобами політичної комунікації значною мірою залежить становище у сфері політики тих чи інших її учасників, які в результаті вміння чи невміння здійснювати ефективні комунікації можуть або втратити, або здобути конкурентоспроможність на політичному ринку.

Вважаємо за необхідне зазначити, що інформація, взагалі, відіграє суттєву роль у політичному процесі, виступаючи фактором порозуміння, зближення, консолідації різних суб'єктів і центрів здійснення політики, механізмом узгодження інтересів різних суспільних груп усередині кожної конкретної країни і суверенних держав на міжнародній арені. Це зумовлено тими об'єктивними властивостями, які їй притаманні: по-перше, оперативністю; по-друге, здатністю охоплювати впливом велику кількість споживачів; по-третє, доступністю отримання та психологічними властивостями, а саме - можливостями за допомогою сучасних технологій впливати на громадську думку, настрої тощо.

Зазначимо, що політика як суспільне явище більшою мірою, ніж інші види людської діяльності, потребує спеціальних засобів інформаційного обміну, встановлення і підтримки постійних зв'язків між її суб'єктами. Саме тому комунікація виступає невід'ємною складовою політики взагалі й державної політики зокрема. Важливість політичної комунікації у сучасному світі зумовлена також її роллю у сфері здійснення державної влади й управління, де вона виступає як важлива складова державно-управлінського процесу. На цьому акцен-

Що ж стосується проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, оцінки рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об’єднаннями”, в ньому, на нашу думку, досить детально виписані механізми організації та проведення громадських експертиз, яким дається таке визначення: “Громадська експертиза - здійснення інститутом громадянського суспільства дослідження діяльності органів виконавчої влади з метою надання публічної громадської оцінки ефективності роботи органів виконавчої влади, рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об’єднаннями при формуванні і реалізації державної політики” [41]. Водночас, незважаючи на важливість самого факту визначення основних положень, ролі та напрямів громадської експертизи, саме визначення громадської експертизи не повною мірою відповідає призначенню громадських експертиз. Громадська експертиза, на наш погляд, проводиться не тільки як “дослідження діяльності органів виконавчої влади”, на що посилаються автори проекту постанови, а й діяльності органів влади всіх рівнів. Вона може бути ініційована не тільки громадськістю, а й органами влади та здійснюватися не лише як “дослідження діяльності”, а й як експертна оцінка діяльності, актів, програм, проектів рішень тощо.

Враховуючи наведене вище, вважаємо за доцільне запропонувати власне визначення громадської експертизи.

Громадська експертиза - ініційоване з боку громадянського суспільства або органів влади комплексне дослідження представниками громадськості рішень або актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що завершуються наданням обґрунтованого висновку з елементами рекомендацій. Проведення громадської експертизи - процес складний. Він потребує значних зусиль як з боку органів державної влади, так і з боку представників громадських об’єднань, що залучені до нього. При проведенні громадської експертизи необхідно не тільки чітко встановлювати її мету, терміни, дотримуватися послідовності її етапів, принципів, а й обов’язково враховувати існуючі ризики та небезпеки.

2.4. Політичні комунікації як механізм налагодження дієвої системи стримувань і противаг у процесі здійснення державного управління

Світова практика демократичного політичного врядування пропонує низку нормативно-правових, управлінських, технологічних механізмів налагодження дієвої системи стримувань і противаг у процесі здійснення державного управління. Одним з таких механізмів

впливу на характер владно-управлінських відносин. Демократія змінює сам характер державної влади і, відповідно, характер державно-владної діяльності, оскільки докорінним чином змінюються суб’єктно-об’єктні відносини влади. Внаслідок демократичних перетворень влада - панування, яка передбачає абсолютне або відносне підкорення одних людей іншими і спирається на насильство, витискається владою - управлінням, яка передбачає керівництво суспільством шляхом впливу, заснованого на авторитеті, законних повноваженнях з мінімізацією владно-примусових функцій.

Відповідним чином змінюється і політична культура, якій у демократичному суспільстві притаманне сприйняття влади як взаємодії між керівництвом і підлеглими, як функціональних, а не тільки суб’єктно-об’єктних аспектів політичних рішень, зрештою, як процесу, а не стану речей. Останній момент є особливо важливим для умов країн перехідного стану, оскільки він визначає сутність демократизації як процесу поступового утвердження і закріплення на практиці демократичних принципів розвитку суспільства, поступального руху від формального проголошення демократії до її реального втілення. Життя переконливо свідчить, що жодні зовнішні обставини або статутне положення не здатні так стійко впливати на державно-управлінські рішення, що приймаються владою як смислосназначимі уявлення про межі припустимого в політиці, її (влади) переконання і цінності, напрацьовані роками стандарти і прийоми управління, звична манера виконання службових обов’язків, домінуючих у політико-адміністративному середовищі норм міжособистісних відносин. Усе перераховане належить до елементів *культури влади і управління*. Саме ці пріоритети і стандарти повсякденної владно-управлінської діяльності, зауважує А.Соловійов, створюють свого роду кристалічні грати *стилю управління суспільством і державою*, виступаючи дійсним двигуном суспільних перетворень [30, с. 65-66].

У цьому відношенні дуже важливим у діяльності владно-управлінських структур є дотримання критеріїв конституціоналізму, серед яких - виключність закону та пріоритет інституційних та формально-правових відносин. Ігнорування цих критеріїв призводить до панування у сфері державно-владних відносин клієнтально-патронажних зв’язків і постійних спроб знайти шлях, який би дозволяв оминати закон. У такому випадку замість безумовного дотримання прав людини та орієнтації на раціональний характер організації влади буде спостерігатися домінування корпоративних пріоритетів і очевидна схильність органів влади до інтуїтивних і прецедентних мотивів прийняття рішень, а замість відповідальності, компетентності та самообмеження владної еліти у виконанні своїх повноважень демонструватимуться зовсім інші установки: безвідповідальність, постійне використання різного роду викрутків для ухилення від виконання законів,

застосування силових прийомів політико-адміністративного управління тощо [30, с. 71].

З огляду на специфіку державної влади і управління, а також значення схвалюваних у цьому процесі рішень та масштабів їх застосування, слід зазначити, що не завжди вони приносять користь державі і сприяють розвитку суспільних процесів, що ми й спостерігаємо у багатьох випадках у вітчизняній владно-управлінській практиці. Брак позитивних (запланованих) результатів завжди є наслідком поєднання кількох причин, але не останньою з них є недооцінка, а інколи й пряме ігнорування тих ціннісних критеріїв, які виконують роль самообмежника владно-управлінської діяльності і визначають певною мірою демократичний характер організації влади.

Будь-яка раціональна влада і, відповідно, будь-яке управління потребують певного внутрішнього стрижня, регулятора. Саме він, будучи обмежником, здатний приборкати використання владних відносин і управлінських повноважень заради наживи, егоїстичних цілей. Знаходження такого стрижня є запорукою усвідомлення владно-управлінською елітою сутності політико-владних відносин та свого місця в цих відносинах і водночас є показником володіння мистецтвом і культури владно-управлінської діяльності.

Серед подібного роду критеріїв А.Демідов [31, с. 123-125] на перше місце ставить *професіоналізм і компетентність* керівництва, оскільки саме від наявності цих якостей залежать рівень і якість владно-управлінських рішень, які приймаються, їх громадська підтримка, здатність організації процесу їх впровадження в життя. В цьому відношенні дуже цікавими є міркування Арістотеля про якісні риси “державного мужа”, тобто політичного діяча, “який має в своїх руках всю повноту влади, складає і розробляє закони, зі знанням справи управляє державою”. Будучи людиною знаючою, освіченою, він уособлює собою розум, мудрість і є професіоналом, який з честю виконує своє основне завдання - слідкує за збереженням державного ладу, підтримує в державі порядок, орієнтується в своїй політичній діяльності в основному на середній прошарок населення, викорінює зло, яке зароджується, вміє раніше за всіх зрозуміти і розпізнати його руйнівний характер.

Але державний муж - це не тільки високий професіонал, не тільки реалізований розум, але й водночас і здоровий глузд. Він повинен знати не тільки загальне, ціле, а й вникати в часткове, розуміти зв'язки, які існують між верховною владою і владою більш низьких державних структур [12, с. 102-103]. На цю обставину вказував і відомий російський філософ І.Льїн. Наводячи основні аксіоми влади, догримання яких дуже важливо в системі соціального управління і виконання яких, можливо, забезпечить соціальний організм від самознищення та руйнування, він стверджує, що “державна влада не може на-

мадської експертизи дійсно відображатиме громадську думку та її інтерес.

Як уже зазначалося, для повноцінної громадської експертизи необхідна як значна попередня робота, так і суттєві подальші спільні кроки її учасників щодо реалізації отриманих результатів. Для проведення громадської експертизи разової зустрічі її учасників недостатньо. Тому наступний принцип - це *системність організації* громадської експертизи.

Взагалі, громадські експертизи здійснюються для досягнення адаптованості рішень органів державної влади до проблем та потреб суспільства. Вони повинні мати важливе практичне значення, що зумовлює ще один суттєвий принцип громадської експертизи - принцип *практичної значимості* громадської експертизи.

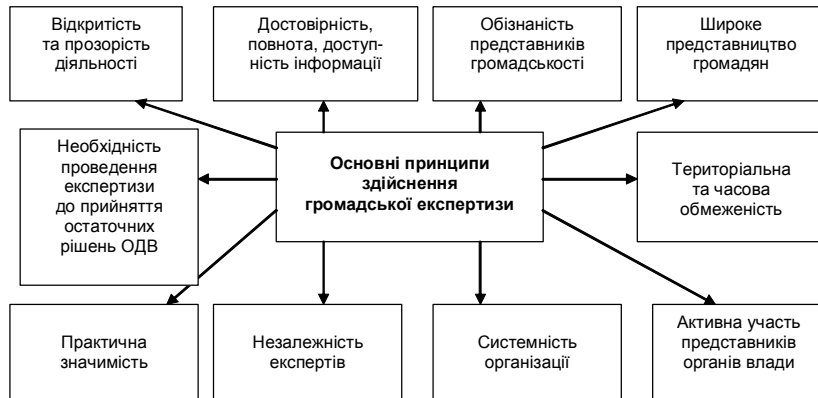
Будь-яка громадська експертиза характеризується територіальними та часовими рамками. Тому *принцип територіальної та часової обмеженості* є також суттєвим у процесі проведення громадської експертизи.

Усі зазначені нами принципи є вкрай важливими для проведення громадської експертизи, забезпечення її якості та подальшої реалізації. Водночас є ще один принцип, який, на нашу думку, можна вважати основоположним. Це - *необхідність проведення громадської експертизи до прийняття остаточних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування*. Реалізація саме цього принципу потребує відповідного законодавчого врегулювання.

У контексті нормативно-правового закріплення положення про необхідність проведення громадської експертизи до прийняття остаточних рішень органами державної влади вважаємо за необхідне проаналізувати два проекти нормативно-правових актів, прийнятих в Україні. Це проект постанови Кабінету Міністрів України “Про сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, оцінки рівня взаємодії таких органів з громадянами та їх об'єднаннями” (дод. А) та проект Закону України “Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування” (дод. В).

Зокрема, в останньому проекті закону (ст. 5) визначається, що однією з форм участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення є проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування [40].

ципом проведення громадської експертизи має бути *достовірність, повнота та доступність інформації*, що подається на громадську експертизу.



Основні принципи здійснення громадської експертизи

Якість рішень, прийнятих у результаті здійснення громадської експертизи значною мірою залежить від незалежності експертів, що досягається шляхом залучення широкого спектра представників громадськості та їх фахової підготовки. Група залучених експертів має представляти якомога широкую громадську аудиторію. Вони мають мати досвід у тій сфері діяльності, до якої належить державне рішення, акт, проект або програма, винесена на громадську експертизу. Тому наступними важливими принципами громадської експертизи є *обізнаність представників громадськості* щодо питань, які є об'єктом експертизи та *широке представництво громадян* і їх об'єднань у складі громадських експертів.

Громадська експертиза не може бути проведена без належної зацікавленості та підтримки з боку органів державної влади. Якщо влада зацікавлена в її проведенні, то вона сприятиме цьому процесу шляхом надання громадським експертам необхідної інформації та створення умов для її проведення. Тому важливим принципом здійснення громадської експертизи є також *активна участь в її проведенні представників органів державної влади*.

Важливим принципом здійснення громадської експертизи є *незалежність експертів*, що досягається, як вже було зазначено вище, через залучення до цього процесу різних громадських рухів, об'єднань тощо. Якщо в підході до проблеми, яка винесена на громадське обговорення, представлені різні точки зору, то остаточне рішення гро-

лежати нікому, крім правового повноваження. Це означає, що правитель, управлінець повинен володіти предметною та духовною компетентністю: тільки духовно зряча людина має підставу і право взяти на себе владне керівництво суспільним життям" [12, с. 126-127].

Звідси випливає, що ще одним критерієм, який виступає як стрижень владно-управлінської діяльності, є *почуття обов'язку*. Апеляція до обов'язку виступає як найважливіший аргумент у відносинах влади. Без цього почуття управлінський вплив, управлінський примус перетворюється на звичайне насильство. Почуття обов'язку як міри і раціонального стимулу влади полягає у вказівках на її можливі межі, на те, що дозволено кожному з учасників владних відносин.

Велике значення для долі владних відносин має також їх відповідність *вимірам честі й гідності*. Її сенс полягає у дотриманні певних канонів, у здатності підкорятися власним моральним правилам і принципам. Наявність подібного ціннісного критерію владних відносин означає, що суб'єкти цих відносин беруть на себе зобов'язання не змінювати свої наміри і спрямованість дій в момент владної взаємодії. Це дає змогу надати якості стабільності, передбачуваності, поетапності владному процесові. Цей критерій дозволяє також вносити значний елемент визначеності у важкопередбачувану взаємодію різноспрямованих вольових прагнень і дій. Тут постає надзвичайно важлива проблема дотримання власних зобов'язань.

Не можна не вказати й на такий дуже важливий аспект діяльності владно-управлінської еліти, як її участь в розподілі матеріальних та інших цінностей, що також визначає її роль у системі політико-владних відносин. Тому зрозуміло, що управлінська еліта у своїй діяльності має дотримуватись критерію *справедливості*, керуватися рівною, або справедливою, мірою для всіх. "Державна влада, - зауважує І.Льїн, - принципово пов'язана з розподільною справедливістю, але вона має право і обов'язок відступати від неї тоді і лише тоді, коли цього вимагає підтримка національно-духовного і державного буття народу. Встановлення справедливості в суспільному житті людей є, безумовно, однією з основних завдань державної влади: це випливає із самої природи права і держави" [12, с. 127-128].

Досвід свідчить, що свідома, декларативна відмова від розумно зрозумілої справедливості у відносинах влади пробуджує тваринні інстинкти, руйнує всю систему її організації. Справедливість виступає як міра неодмінного порушення абсолютної рівності в рамках владного відношення. Якщо ця міра дотримана, межі її порушені, але не відкинуті, то влада може бути оцінена з точки зору *совісті*. Її наявність - передумова добровільності підкорення, прийняття людьми влади і управлінських рішень. "Безсовісну" ж владу, яка повністю відкидає інтереси всіх інших, люди оспорюють, не підкоряються їй, не знаходячи в ній нічого для сумісної дії.

Ще одним дуже важливим критерієм, що визначає міру усвідомлення управлінською елітою політико-владних відносин і своє місце в них, є *відповідальність*. У даному випадку йдеться як про відповідальність самих представників владно-управлінської еліти, яка порівнює свої дії з певним критерієм дозволеності та можливого для себе, так і про відповідальність тих, хто є об'єктом управлінської дії. Тут цілком можна погодитися з Ю.Тимошенко, яка зауважує, що “тільки щоденна відповідальність і загроза втрати впливу дисциплінує владу, примушуючи її ефективно працювати на суспільство... В системі відповідальності влади має бути закладений фактор ризику, фактор втрати посади та влади, якщо політик або чиновник цього заслуговує. Це примусить владну верхівку жити по закону і Конституції” [14, с. 3].

Суб'єктами політичної відповідальності при цьому постають ті носії влади, які реально визначають зміст державно-управлінських рішень і відповідної діяльності.

Важливо пам'ятати, що управління, як і влада, генерується і функціонує у *моральному середовищі*, стан і клімат якого значним чином впливає на всі управлінські прояви і владні відносини. Тому дуже важливою умовою владно-управлінської діяльності є дотримання принципів і норм політичної моралі і етики. Адже саме мораль формує норму у відносинах влади. Коли виникає ситуація виходу за рамки цієї норми, моральні виміри або відкидаються, і тоді “все дозволено”; або відбувається свідоме чи несвідоме акцентування, і тоді владні відносини набувають характеру морального подвигу або оцінюються як суто нігілістичний, антигуманний акт [35, с. 125, 126]. Саме в цьому виявляється сутність моральної демагогії в політиці, сам факт якої створює ситуацію, коли насильство стає більш ніж припустимим злом - воно стає прямим обов'язком. Тому зрозуміло, що справжню правлячу еліту має визначити не тільки високий рівень культури, глибока ерудиція, логічна обумовленість високої посади, а ще й високість морально-духовних якостей особистості. Саме так: бути особистістю - неодмінна умова елітарності [36, с. 35].

Навряд чи достатньо вважати людину представником політичної або управлінської еліти лише за тією підставою, що ця людина реально управляє нами, очолює нехай навіть найважливіший державний інститут, або справляє вирішальний вплив на формування політики, але не володіє при цьому потрібними для керівника якостями, в тому числі й моральними. Адже під елітою насамперед розуміються найкращі представники соціуму. “Державна влада, - підкреслює І.Льїн, - повинна здійснюватись кращими людьми, які задовольняють етичному і політичному цензу” [12, с. 127].

Якщо відволіктися від моральних критеріїв, зауважує Г.Ашін, “взагалі незрозуміло, який зміст може вкладатися в поняття “найкращий”. Зрозуміло, що йдеться не про фізичну силу і красу, та, напев-

Наукові пошуки зарубіжних і вітчизняних вчених, а також практика впровадження у сферу державного управління громадської експертизи свідчить про те, що цей процес передбачає наявність низки послідовних етапів, що забезпечують його прозорість, відкритість, гласність, а в результаті - ефективність і результативність прийнятих органами державної влади рішень. У загальному вигляді ця послідовність виглядає наступним чином:

- п виявлення (або формування) мотивації щодо проведення громадської експертизи;
- п підготовка громадської думки;
- п офіційне прийняття рішення органом державної влади щодо здійснення громадської експертизи;
- п створення групи незалежних громадських експертів;
- п проведення підготовчої роботи як з боку влади, так і з боку громадськості;
- п безпосереднє проведення громадської експертизи;
- п прийняття відповідного рішення (висновки) експертів за результатами експертизи;
- п забезпечення та здійснення контролю за виконанням прийнятих в результаті громадської експертизи рекомендацій.

Кожен із зазначених етапів є однаково важливим у процесі здійснення громадської експертизи, оскільки без належної мотивації, підготовки громадської думки стосовно важливості і необхідності експертизи і підготовчої роботи взагалі важко сподіватися на результативність процесу в цілому. Не важко помітити, що саме підготовча робота займає значне місце в процесі здійснення громадської експертизи.

Громадська експертиза має на меті дати відповідь на основне питання: наскільки рішення, акт, програма, проект, запропоновані чи здійснювані органом державної влади відповідають інтересам громадян, створюють умови для реалізації їх законних прав та інтересів.

Спробуємо визначити основні принципи, на яких будуватиметься здійснення громадської експертизи (див. рисунок).

Для здійснення громадської експертизи необхідна довіра як з боку влади, так і з боку громадськості. Довіра до влади з боку громадськості досягається через відкритість та прозорість діяльності органів державної влади всіх рівнів. Звідси випливає, що основним принципом проведення громадської експертизи є *принцип відкритої та прозорі діяльності органів державної влади*.

Наступне, для ефективного здійснення громадської експертизи необхідна повна і достовірна інформація. Тому наступним прин-

Застосування в політичній практиці названих обмежників дій влади, так само як і широке застосування критеріїв демократичної владно-управлінської діяльності - справа нелегка і достатньо тривала, оскільки вона не може не передбачати напрацювання й прийняття відповідних правових норм у вигляді, насамперед, законодавчих актів з чітким визначенням механізмів їх впровадження. Проте без реалізації цих принципів навряд чи можна казати про успішне просування суспільства шляхом демократії.

2.3. Громадська експертиза як форма впливу громадськості на процес прийняття рішень органами державної влади в контексті реалізації системи стримувань і противаг

Громадська експертиза є однією з найважливіших форм співпраці неурядових організацій з органами державної влади. Основне призначення такої експертизи - реальна співпраця влади з громадянами в процесі прийняття управлінських рішень, що безпосередньо впливають на життя населення.

Як свідчить практика, громадська експертиза дає змогу громадянам, їх об'єднанням та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати конструктивний діалог на всіх етапах процесу прийняття державно-управлінських рішень. Грамотно і суспільно обумовлена проведена експертиза може стати не тільки важливим джерелом інформації для всіх органів влади, а й здатна суттєво підвищити якість рішень, які ними приймаються та відповідальність влади в цілому, стимулювати відкритість і прозорість у процесі прийняття суспільно важливих рішень, і як наслідок - неможливість "закулісних ігор" та перетягування каната між різними гілками влади. У цьому зв'язку громадська експертиза потребує більш детального аналізу з точки зору технологічного підходу, а саме - чіткого визначення процедури та механізмів здійснення експертизи, реалізації її наслідків для суспільства та влади.

Метою громадської експертизи з боку органів державної влади є залучення зацікавленої громадськості до процесу аналізу, оцінки та прогнозування результатів діяльності влади, спільного пошуку ефективних, результативних та взаємоприйнятних шляхів суспільного розвитку. В цілому ж громадська експертиза в країнах сталої демократії - одна з найбільш ефективних форм громадської участі. На думку зарубіжних науковців і практиків-управлінців, вона є унікальним механізмом участі громадськості в процесі експертної оцінки діяльності влади, її рішень та наслідків.

но, й не про розум, адже це може бути й злий розум. Очевидно, мається на увазі краса і сила моральна, благородство, відповідальність, патріотизм, здатність поставити на службу їм свої здібності і таланти. І перш за все чесність. Корумпована еліта - це суперечність у самій основі..., це зовсім не еліта, це псевдоеліта, квазіеліта, це, так би мовити, в.о. еліти, це лише правляча група, клас, клан, клієнтела. І ніяк не назвеш "найкращою" людину, яка займає високу посаду, але людину підступну, яка, щоб досягти влади, зраджує своїм принципам, зраджує друзів і прибічників, йде на будь-які компроміси заради того, щоб зайняти місце у привілейованій верхівці суспільства. Ближче за все до поняття "найкращий" підходять прикметники "високоморальний", "благородний" [36, с. 31].

У цьому зв'язку слід звернути увагу ще й на такий показник політико-управлінської культури, як *толерантність*, поважне ставлення до позицій і думок інших, що сприяє запобіганню волюнтаризму в процесі прийняття і реалізації владно-управлінських рішень, аналізу і врахуванню за необхідності альтернативних підходів до вирішення тих чи інших проблем. "Дійсним політичним даром, - зауважує з цього приводу С.Кримський, - є мистецтво руху в коридорі різних голосів і думок, тобто стан толерантності, який Олдос Хакслі називав релігією нашого часу" [37].

На думку Г.Ашіна, толерантність є атрибутом моралі сучасного людства. Це - доброта і гуманність, повага до іншої людини, іншої країни, до іншого, це - поширення власних інтелектуальних і моральних горизонтів, вихід за межі індивідуального і колективного егоїзму і нарцисизму, це - накопичення й інтеграція всього кращого з багатовікового досвіду людських інтерсуб'єктних та інтернаціональних відносин [36, с. 28].

Дуже важливим аспектом владно-управлінської діяльності демократичного гатунку є *громадянська компетенція* носіїв цієї діяльності. Особливу важливість набуває ця проблема в новоутворених державах, де люди тільки-но починають оволодівати мистецтвом самоврядування.

Проблему громадянської компетентності не можна зводити лише до проблеми знань, як не можна допустити, щоб особистий інтерес був єдиним спонукальним мотивом для дій управлінської еліти. На думку американського вченого Р.Даля "знання того, що найбільшою мірою відповідає інтересам "всіх" - це одне, а дії у відповідності з цими знаннями - зовсім інше. Якщо дехто з громадян вважає, що їх власні інтереси перебувають у протиріччі з інтересами суспільства в цілому, то їх прагнення сприяти цим інтересам буде сильно підірване" [38, с. 167].

Головна проблема громадянської компетенції полягає в усвідомленні суспільних і особистих інтересів і в знаходженні відповід-

ного балансу цих інтересів. Тому вельми важливою аксіомою державної влади, на думку І.Львіна, є включення до політичної програми таких заходів, які переслідують загальний інтерес. “Служіння загальному інтересу, - писав він, - перетворює державну владу в дієвий, авторитетний центр політичного єднання. Державна влада є дещо єдине для всіх і загальне всім; і тому програма, що накреслює її бажану і прийдешню лінію поведінки, може містити вказівки тільки на спільні інтереси” [12, с. 127].

Аналіз ціннісних вимірів владно-управлінської діяльності варто доповнити ще й таким показником, як *правосвідомість*, що передбачає високий рівень політико-правової культури суб’єктів державної влади й управління. Йдеться у даному випадку не лише про визнання виключності норм закону, що само собою розуміється, але й про суворе дотримання його норм у повсякденному житті, усвідомлення того, що кожний випадок порушення правових норм - це замах не лише на інтереси людини, але й на інтереси всього суспільства. Головним тут має бути дотримання відомого принципу - рівність усіх перед законом і рівність закону для всіх.

Дотримання вищезазначених критеріїв створює внутрішню морально-етичну основу створення системи стримувань і противаг будь-яким можливостям зловживання владою. Проте чи не найголовнішим є те, що їх дотримання значно поширює внутрішню свободу людей, які обіймають владні посади, що є умовою сумлінного служіння своєму народові і країні.

Характеризуючи ціннісні виміри владно-управлінської діяльності демократичного гатунку не слід забувати, що в практичному житті процес лібералізації завжди випереджає процеси демократизації влади. Ось чому велику роль у формуванні дієвої системи стримувань і противаг у даній сфері людської діяльності відіграє постійний контроль за діями владних структур з боку громадянського суспільства - засобів масової інформації, політичних партій, громадських об’єднань тощо і застосування системи обмежників дій влади. Головна сутність концепції обмеження влади полягає в тому, що хоч би якими були претензії політичної, особливо державної влади, вона не повинна цілком панувати над керуючим нею суспільством. І тут потрібна реалізація ряду принципів, серед яких у західній політології виділяються наступні:

1. *Правовий захист керованих*. Такий захист може здійснюватися шляхом судового оспорування владних рішень, які не відповідають Конституції і законам, або шляхом здійснення процедур, що мають на меті притягнення до відповідальності, в тому числі кримінальної, вищих посадових осіб за дії, які суперечать закону.

2. *Принцип законності та його додержання*. Сутність цього принципу полягає у суворому дотриманні правила рівності всіх пе-

ред законом і рівності закону для всіх. Водночас цей принцип припускає можливість дій, які не заборонені законом і не припускає будь-якого примушення робити те, що законом не передбачено. Відповідно до цього принципу, як проголошує Декларація прав людини і громадянина, що була прийнята ще у 1789 р. при утворенні Сполучених Штатів Америки: “Ніхто не може бути покараним інакше, ніж в силу закону, який був прийнятий і обнародований до здійснення правопорушення”.

3. *Контроль конституційності*. Цей принцип передбачає можливість утворення спеціального органу з відповідною юрисдикцією, який визначає, чи відповідає прийнятим якимось владним органом правовий акт або нормативний документ (закон, указ, постанова) чинній Конституції або іншому документу конституційного рівня. У разі виявлення такої невідповідності, цей акт проголошується позбавленим будь-якої юридичної сили.

4. *Безпосереднє звернення керованих до правосуддя*. Цей принцип передбачає можливість застосування процедур, які дозволяють приватним особам звертатися до судових органів, у тому числі до Конституційного Суду, у випадках, коли особа внаслідок дій державних органів вважає себе обмеженою в своїх правах.

5. *Обмеження можливості звернення управлінців у судові органи*. Цей принцип виходить з того постулату, що у представників владних структур і управлінців є достатня кількість інших важелів, щоб довести свою правоту, використовуючи, наприклад, засоби масової інформації. В США, скажімо, представникам влади офіційно забороняється звертатися до судів навіть у випадках, коли вони піддалися неправдивим наклепам.

6. *Децентралізація влади*. На основі цього принципу вважається, що чим більшою є кількість людей, які беруть участь у формуванні свого безпосереднього політичного середовища, тим демократичнішим є саме суспільство. До того ж децентралізація влади полегшує практику впливу на уряд, сприяє етнічному та міжконфесійному миру, громадському порядку й легітиматії політичної системи і дає змогу широким колам громадськості набувати власний досвід демократичної практики.

7. Ще одним принципом подібного роду є *принцип ротації керівників*. Прихильники застосування цього принципу вважають, що чим більш персоніфікованим є політичний режим, тим більш він є поступливим до зловживання владою, корупції, безвідповідальності. Чим довше політик перебуває при владі, тим більш сильною є його схильність до культу особи, нестерпності, егоїзму, свавілля й несправедливості і тому Конституцією і законами мають бути передбачені обмеження термінів перебування на своїх посадах державних діячів [39, с. 159-160].