

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ ЛЕГІТИМАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 1(36), с. 64–69

*З огляду на визначення таких державотворчих і правотворчих орієнтирів, як правова і демократична державність, які чітко проголошені в Конституції України, актуалізується проблема не лише нормативного оформлення та інституціоналізації тієї чи іншої системи державної влади, а й набуття цією владою ознак та властивостей легітимності.*

Проблема забезпечення легітимності державної влади може бути охарактеризована як одна з ключових та найбільш теоретично значущих для сучасної юридичної науки. Справді, з огляду на визначення таких державотворчих і правотворчих орієнтирів, як правова і демократична державність, які чітко проголошені в Конституції України, актуалізується проблема не лише власне нормативного оформлення та інституціоналізації тієї чи іншої системи державної влади, а й набуття цією владою ознак та властивостей легітимності. Тобто якщо раніше питання легітимності державної влади переважно вивчалось у межах політичної теорії, то сьогодні засвідчуємо істотне зростання її ролі у сфері державно-правових досліджень. Адже легітимність влади стає однією з невід'ємних її ознак у будь-якій державі, що намагається на практиці реалізувати цілі та базові принципи демократії. При цьому, говорячи про легітимність державної влади, а також діючої системи державного управління, необхідно визнати, що існує цілий ряд передумов, які водночас є умовами та критеріями будь-яких процесів легітимациї. Однією з них є вимога прозорості державної влади та відкритості державного управління. На думку як вітчизняних, так і міжнародних експертів, це питання для сучасної України має винятково високий рівень актуальності. При цьому

реалізація ряду законодавчих кроків у частині сприяння підвищення рівня відкритості державної влади в Україні є важливим завданням як для самої Української держави, так і для громадянського суспільства, якому потрібно мати достовірну та об'єктивну інформацію не тільки про поточну діяльність органів державної влади, а й про їх цілі тактичного і стратегічного характеру в частині забезпечення сталого суспільного і державного розвитку.

Важливою вимогою процесу легітимациї системи державного управління виступає забезпечення його прозорості та відкритості. Її значущість зумовлюється тим, що в основі переконання у справедливості й належності державної влади, які формують основу її легітимності, має лежати не тільки віра в це, а й чітке знання того, що чинна публічна влада є насправді справедливою і належною. В умовах демократичних систем державного управління головним критерієм справедливості державної влади є її відповідність потребам та інтересам народу. Адже відомо, що практично в усіх без винятку сучасних конституціях проголошується принцип народного суверенітету, відповідно до якого саме народ виступає джерелом влади і носієм суверенітету, а її належності — відповідність процесу набуття владних повноважень встановленій конституцією та законами процеду-

рі. Очевидно, що формування на суспільному рівні зазначеного раціонального знання про справедливість і належність влади можливе лише за умови прозорості цієї влади та гласності всіх її дій. За винятком, хіба що, доволі вузького спектру дій, що пов'язані з питаннями національної безпеки. Причому, як слушно зазначає О. Тодика, держава повинна бути відкритою не тільки сама для себе, а й насамперед для суспільства і громадянина [1, 43].

У цьому плані не можна не згадати й відому працю Р. А. Даля “Про демократію”, у якій він прямо зазначав, що легітимність державної влади в умовах демократії безпосередньо корелює з можливістю контролювати дії цієї влади шляхом отримання об'єктивної інформації про них, а також через передбачені інститути контролю з боку громадянського суспільства. Більше того, перераховуючи критерії демократичного процесу, він називає з-поміж них і такий, як “розуміння, що засноване на поінформованості”. Зміст цього критерію Р. А. Даль формулює так: “У межах розумного кожен член асоціації повинен отримати рівні й реальні можливості для ознайомлення з політичними альтернативами та їх вірогідними наслідками” [2, 41]. Таким чином, для Р. А. Даля прозорість і раціональність влади включають в себе принаймні два ключові елементи: а) прозорість структури державної влади, коли громадяни чітко знають, або за бажання можуть безперешкодно дізнатись, про склад органів державної влади, їх компетенцію, права та обов'язки, а також про дії, які можуть бути вчинені щодо оскарження прийнятих ними рішень; б) прозорість дій органів державної влади, коли в суспільстві існує наявна інформація про прийняті органами державної влади закони та інші підзаконні нормативно-правові акти, а самі громадяни можуть дізнаватись про мотиви прийняття тих чи інших управлінських рішень.

Утім, на сьогодні в Україні ситуація із забезпеченням прозорості, особливо в частині прозорості дій органів державної влади і місцевого самоврядування, залишається доволі складною. Як справедливо відмічає П. Дороний: “Незважаючи на зусилля окремих

органів держави, дуже сильними залишаються відголоски радянської системи управління з її чиновниками, жодним чином не зацікавленими у відкритості і прозорості своєї діяльності, що, зазвичай, є нормальним для радянської моделі управління і абсолютно неприпустимим для демократичної” [3, 198]. Разом з тим, не можна не згадати і практику прийняття нормативно-правових актів під грифом “не для публікації”, коли за допомогою них, тобто через інструменти та повноваження державної влади, створюються різноманітні тіньові схеми, які не тільки не підвищують рівень прозорості влади, а й істотно трансформують увесь механізм державного управління. Зрозуміло, що влада, яка приховує свої дії від громадян і намагається функціонувати “в тіні”, стрімко втрачає у своїй легітимності. Більше того, навіть у тих випадках, якщо непрозора влада діятиме в суспільних інтересах (що є вкрай мало вірогідним), то сама атмосфера утаємниченості породжуватиме у громадян підозри в тому, що дії влади відповідають інтересам громадян. Справді, як саме можна визначити відповідність дій державної влади суспільним потребам, якщо ці дії є невідомими, утаємниченими або просто незрозумілими для широкого загалу?

Однак, зважаючи на сучасну державно-політичну ситуацію в Україні, не можна не відзначити і структурний аспект прозорості державної влади. Маємо на увазі те, що внаслідок запровадженої у 2004 р. політичної реформи, яка через внесення змін до Конституції України трансформувала систему організації державної влади, було змістовно порушено ту більш-менш чітку структуру прав, повноважень та обов'язків, що існували між різними гілками державної влади України та відносно окремих органів державної влади. Зважаючи на те, що доволі докладний аналіз переважної більшості цих проблем на науковому рівні було представлено в колективній монографії “Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні” (2006 р.) [4, 106–163], зупинимось виключно на тих питаннях, які безпосередньо стосуються зазначеної теми. Справді, прозорість організа-

ції системи державного управління означає не тільки формальну можливість для громадян ознайомитися з тим, у який саме спосіб визначено компетенцію тих чи інших органів державної влади, а й переконатися в “якості” визначення цієї компетенції. У цьому плані мусимо констатувати, що в результаті політичної реформи, яку рішенням Конституційного Суду України у 2010 р. було фактично скасовано, повноваження між різними органами державної влади (особливо зважаючи на те, що ці органи представляють різні гілки державної влади) було порозподілено вкрай невдало, що стало причиною того, що кількість державно-правових конфліктів не лише не зменшилась, а навпаки — значно збільшилась. Причому, головною проблемою цих конфліктів було те, що вони не могли бути вирішені в суто правовому полі, оскільки саме право і закон не давали достатніх підстав чітко визначити компетенцію, права та повноваження окремих органів державної влади. Ще раз наголосимо: зараз ми не обговорюємо потрібна чи непотрібна політична реформа, так само як і правильність рішення Конституційного Суду України, який фактично перетворився з тлумача конституції на її творця. Йдеться лише про те, що якість реалізації політичної реформи знизилася рівень зрозумілості для широких верств населення того, як саме все ж таки була організована державна влада в Україні, а головне — хто і за що ніс відповідальність.

До певної міри юридичним кроком частині вдосконалення нормативної бази підвищення рівня відкритості державної влади стало прийняття у 2011 р. Закону України “Про доступ до публічної інформації”. Як зазначалось у ст. 3 цього закону, право на доступ до публічної інформації гарантується: 1) обов’язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; 2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання

інформації; 4) доступом до засідань колегіальних суб’єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Водночас, згідно зі ст. 15 Закону розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати: 1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); 2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; 5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; 6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; 9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; 11) інформацію про діяльність суб’єктів владних повноважень. Проте, як засвідчила державно-правова практика 2011–2012 рр., цей закон не вирішив усіх тих завдань, що на нього покладались, адже у багатьох своїх пунктах він так і залишився юридичною декларацією та не перетворився на реально забезпечені у суспільній практиці правові норми.

Тісно пов'язаною з проблемою прозорості системи державного управління є процес формування механізмів розв'язання політичних конфліктів. У цьому сенсі цілком правий А. Француз, який відзначав, що реальна проблема сучасної системи державної влади України полягає не в тому, що державно-правові конфлікти взагалі виникають, а в тому, що немає ефективних механізмів їх розв'язання [5, 129–136]. Говорячи про формування механізмів розв'язання державно-правових конфліктів як одного з елементів демократизації системи державного управління, ми спираємося, в першу чергу, на дослідження Р. Дарендорфа, який, аналізуючи соціальні конфлікти, дійшов висновку, що сам стан появи та конфронтації різноманітних інтересів і потреб, які виникають у суспільно-політичній сфері, є нормальним явищем для будь-якої системи державного управління [6]. Більше того, у разі дослідження демократичних систем державного управління, такий конфлікт є просто неминучим, оскільки демократична спільнота за визначенням є гетерогенною. Причому, кожна її частина має рівні права щодо артикуляції, забезпечення та захисту своїх інтересів і потреб. Звісно, якщо останні мають законний характер. Тому в процесі демократизації системи державного управління необхідно забезпечити перехід від домінування силових способів розв'язання державно-правових конфліктів, до конституювання інституціоналізованої системи, яка б, не знищуючи причини конфліктів чи їх суб'єктів, тим не менш, гарантувала б знаходження певного консенсуального рішення. Зазначений момент є важливим і з огляду на процеси легітимації державної влади.

Доволі часто, коли йдеться про традиційний або харизматичний тип панування, державна влада діє шляхом нівеляції суспільних інтересів, якщо вони не збігаються з інтересами тих, хто здійснює функції державного управління, або ж шляхом штучної селекції цих державно-правових інтересів, коли серед усієї гами суспільних інтересів обирається такий, який відповідає настановам та планам політичних еліт. Зрозуміло, що за таких

умов спостерігається процес знищення суспільного базису не лише для зростання рівня легітимності державної влади, а й навіть до простого підтримання рівня цієї легітимності на заданому рівні. Оскільки у разі нівеляції суспільних інтересів чи маніпуляції ними збільшуватиметься розрив між суспільством і державою, посилюватиметься відчуженість громадян від державного управління, а отже й знижуватиметься рівень довіри громадян до влади та тих рішень, які нею приймаються. На відміну від цього, у разі якщо вирішення державно-правових конфліктів відбуватиметься відкритим шляхом пошуку певного консенсуального рішення, яке забезпечує інтереси більшості, але, при цьому, не нехтує інтересами меншості, громадяни чітко розумітимуть причини того, чому на рівні державної політики було надано перевагу одним цілям, інтересам, потребам перед іншими. На жаль, в Україні такі інституційні механізми розв'язання державно-правових конфліктів перебувають у зародковому стані. Це безпосередньо засвідчила і політична криза 2006 р., коли рівень легітимності практично всіх без винятку органів державної влади (парламент, президент, уряд, конституційний суд, Центральна виборча комісія тощо) почав стрімко знижуватись саме через відсутність будь-яких механізмів консенсуального розв'язання державно-правової кризи, і передвиборча ситуація 2012 р. Тобто органи державної влади наразі постають як такі, що нездатні самостійно вирішити державно-правовий конфлікт, породжений діями самих же цих органів державної влади та їх посадових осіб, а отже й як такі, що не можуть належно виконувати притаманні їм функції, представляти суспільні інтереси, діяти справедливо та в інтересах усіх громадян.

Звісно, що процес демократизації системи державного управління є значно більш складним і багатограним, ніж це було сказано вище. Однак, метою було дослідити лише окремі його аспекти, враховуючи той вплив, який вони мають на підтримання легітимності державної влади. Сформулюємо ряд важливих з точки зору проблематики легітимності державної влади положень.

По-перше, підтримання й забезпечення легітимності державної влади процесуально відбувається в змінюваному соціальному середовищі, яке, виступаючи одним з елементів системи державного управління, здатне оцінювати як методи і цілі державного управління, так і його конкретні результати. У результаті чого, в процес легітимації державної влади включається не лише суто емоційно-іраціональний момент, коли легітимність засновується виключно на вірі, що не підтверджується будь-якими раціональними мотивами, а й його раціональна складова. Це означає, що показник рівня легітимності державної влади не є випадковою величиною, яка коливається разом із емоційними вподобаннями суспільства. Легітимність конституюється також і на раціональному рівні. За рахунок чого віра в справедливість та належність державної влади істотно посилюється знанням про її справедливість і належність. У цьому контексті процес легітимації державної влади виявляє свій глибинний взаємозв'язок із загальним процесом демократизації державного управління. По-друге, кожна зі складових процесу демократизації державного управління, а саме: формування інститутів та механізмів взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, забезпечення прозорості та публічності дій державної влади, налагодження дієвих механізмів розв'язання політичних конфліктів, належить до підтримання легітимності державної влади. Разом взяті, вони вирішують такі завдання: дають можливість здолати розрив між державою і суспільством, забезпечують політичну участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, сприяють розповсюдженню в суспільстві об'єктивної інформації про дії державної влади та їх результативність, посилюють раціональну мо-

тивацію і політичну активність громадян. Таким чином, кожен з описаних нами аспектів демократизації системи державного управління робить свій внесок у загальний процес підтримання легітимності державної влади.

На завершення слід наголосити, що проблема демократизації системи політичного управління станом на кінець 2012 р. надзвичайно гостро стоїть перед сучасною Україною. Вона полягає в тому, що громадяни просто не розуміють, а отже й не підтримують того, що відбувається в процесі державного управління. У результаті чого, не забезпечуються навіть ті мінімальні вимоги, які б могли сприяти підвищенню рівня легітимності державної влади, підвищенню її ефективності та зменшенню відстані між нею й суспільством.



#### Література

1. Тодика О. Ю. Концепція “відкритої держави” і проблеми здійснення народовладдя // Вісн. Акад. правових наук України. — 2006. — № 2 (45). — С. 43–51.
2. Даль Р. А. О демократии. — М.: Аспект Пресс, 2000.
3. Дородний П. Г. Відкритість і прозорість діяльності органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування // Бюл. Мін-ва юстиції України. — 2007. — № 5. — С. 198–200.
4. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні / За ред. І. О. Кресіної. — К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006.
5. Француз А. Й. Правові механізми врегулювання політичних конфліктів // Держава і право: 36. наук. пр. Юрид. і політ. науки. — К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — Вип. 26. — С. 129–136.
6. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. — М.: РОССПЭН, 2002.

*Досліджено процес легітимації державної влади як обов'язковий елемент формування демократичної системи державного управління в Україні. Висвітлено взаємозв'язок таких факторів, як відкритість державної влади та прозорість її діяльності. З нових позицій аналізуються механізми розв'язання державно-правових конфліктів, що притаманні демократичній і правовій державі.*

*Исследован процесс легитимации государственной власти как обязательный элемент формирования демократической системы государствен-*



*ного управления в Украине. Освещена взаимосвязь таких факторов, как открытость государственной власти и прозрачность ее деятельности. С новых позиций анализируются механизмы решения государственно-правовых конфликтов, присущих демократическому и правовому государству.*

*The process of legitimation of state power as required elements forming a democratic system of governance in Ukraine are investigated. Relationship factors such as openness and transparency in government activities are covered. The resolving mechanisms of state legal conflicts, that are inherent in the democratic and legal state, are analyzed with the new positions.*

**Надійшла 29 грудня 2012 р.**