

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

НАЗАРЕНКО ОЛЕКСІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри
політології
та державного управління
д.політ.н., доцент
Чальцева О.М.
«___» _____ 20__
р.

**ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ. ПРАВОВИЙ
АСПЕКТ**

Спеціальність 052 Політологія

Бакалаврська робота

Науковий керівник:
Чальцева О.М., завідувач кафедри
політології
та державного управління
д.політ.н., доцент

Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК:

(підпис)

Вінниця 2021

АНОТАЦІЯ

Назаренко О.О. Інститути публічної політики в Україні. Правовий аспект

У роботі досліджено проблема функціонування інститутів публічної політики в Україні. Проаналізовані новітні підходи формування інститутів публічної політики, особливості реалізації публічної політики в Україні, а також встановлено розуміння її ролі і місця в сфері політичного простору українського суспільства. Висвітлюється зміст та основні фактори, що впливають на формування сучасних інститутів публічної політики в Україні.

Окрема увага приділена вивченню правового аспекту формування політичних інститутів та реалізації ними публічної політики, що допомогло забезпечити кращу структурування даного питання. Представлені особливості утворення та функціонування інститутів, які здійснюють публічну політику. Визначено специфіку явищ, які сприяють утворенню нових інституцій публічної політики в Україні та проведено аналіз ролі законодавчої, виконавчої та судової гілки влади на утворення і функціонування інститутів публічної політики.

Ключові слова: інститут, публічна політика, влада, суспільство, право.

Nazarenko O.O. Public Policy Institutions in Ukraine. Legal aspect

The problem of functioning of institutes of public policy in Ukraine is investigated in the work. The newest approaches of formation of institutes of public policy, features of realization of public policy in Ukraine are analyzed and understanding of its role and place in the sphere of political space of the Ukrainian society is established. The content and main factors influencing the formation of modern institutions of public policy in Ukraine are highlighted.

Particular attention is paid to the study of the legal aspect of the formation of political institutions and their implementation of public policy, which helped to ensure better structuring of this issue. The peculiarities of the formation and functioning of institutions that implement public policy are presented. The specifics of the phenomena that contribute to the formation of new public policy institutions in

Ukraine are determined and the role of the legislative, executive and judicial branches of government in the formation or reform of public policy institutions is analyzed.

Key words: institute, public policy, power, society, law.



ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	8
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	19
СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ	39



ВСТУП

Актуальність дослідження визначається політичною практикою ХХ століття, яка довела: монополізація влади, введення авторитарних порядків не вирішує найважливіших проблем держави та суспільства, що зумовлює зuboжіння населення та соціально-економічну відсталість країни.

Пострадянський період в Україні засвідчує суттєві зміни, які стали результатом розвитку ринкових та демократичних процесів. Ці зміни вплинули на сферу розповсюдження владних компетенції та повноважень між державою та громадськими структурами, взаємовідносини яких швидко розвиваються. Прогрес в галузі інформаційно-комунікаційних технологій та засобів масової інформації. Через це політика перестає бути елітарною, вона стає більш відкритою для участі громадян, які об'єднуються в громадські об'єднання, некомерційні організації, які спеціалізуються на «відкритій політиці» і вимагають від державних органів максимальної прозорості та відкритості. Публічна політика визначає ефективність держави, що відображається в успішному вирішенні наявних проблем і нівелюванні ризиків, стійкому розвитку країни. Лише демократичній державі потрібен рівноправний діалог з громадянами. Актуальність дослідження обґрунтовується появою нових форм організації та самоорганізації українського суспільства, збільшенням ролі у процесі публічної політики, співпраці з державою в політичній сфері та державного управління.

Стан наукової розробленості теми доводить її міждисциплінарність. Аналіз сучасних джерел і літератури довів: інститути публічної політики є предметом теоретичних та практично-аналітичних досліджень політологів, юристів, культурологів, психологів, експертів міжнародного права, фахівців з державного управління.

Питанням суті публічної політики та її трансформаціям присвячено багато робіт як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. В Україні особливості публічної політики в контексті становлення нової системи управління

досліджують такі науковці: С.Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович, О. Пухкал, О. Чальцева, А.Чемерис, О. Рудакевич та ін. Незважаючи на досить значну кількість праць, питання формування публічної політики в Україні є недостатньо розробленим.

Мета: з'ясувати специфіку функціонування інституцій публічної політики в Україні.

Об'єкт дослідження – інститути публічної політики в Україні..

Предмет дослідження – правові аспекти функціонування інституцій публічної політики.

У контексті обраної мети автор розв'язав **такі завдання:**

1. Систематизувати світовий та український досвід теоретико-методологічного вивчення інститутів публічної політики.
2. Розглянути фактори, новітні підходи формування інститутів публічної політики, особливості реалізації публічної політики в Україні.
3. Визначити кореляційні зв'язки між впровадженням публічної політики та ефективністю державної політики як системи.
4. Напрацювати рекомендації щодо коригування державної політики на основі напрацьованих кейсів.

Методи дослідження. В основу дослідження покладено структурно-функціональний підхід у синтезі із інституціоналізмом, використано загальнонаукові методи опису, аналізу та узагальнення, а також семіотичний, герменевтичний, дискурс-аналіз та теорію корпоративізму.

Гіпотеза. Припускаємо, що інститути публічної політики в Україні мають проблемні питання з точки зору права. Індикаторами цього припущення є:

- проблема правового оформлення інститутів публічної політики під час становлення незалежної України;
- функціонування законодавчої, виконавчої та судової гілки влади.

Практичне значення отриманих результатів ґрунтується на висновках, що можуть бути корисними органам державної влади, місцевого

самоврядування, інститутам публічної влади, громадським діячам і політичним лідерам.

Структура роботи обумовлена визначеною метою, завданнями, об'єктом і предметом дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та літератури 35 найменувань).



РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Необхідність розгляду інститутів публічної політики в теоретичному та практичному дискурсі зумовлена низкою причин, пов'язаних із зміною якості та функціональних можливостей сучасних політичних інститутів у глобалізованому політичному просторі, що вплинуло на трансформацію політичних механізмів в державних системах та сприяли оновленню в усьому світі та на національному рівні. Світові тенденції вплинули на суб'єктивність публічних акторів у різних типах систем, ускладнивши процес формування публічної політики та виділяючи національні моделі цього багатостороннього явища, які мають свої унікальні особливості, проблеми та ефективність.

Для уникнення полісемії трактувань багатоаспектного предмету досліджень декодуємо термін «публічна політика» та його відмінність від значення «державна політика». В українській науковій літературі з державного управління окремо виділяються поняття «державна політика» та «публічна політика», дискусійними досі залишаються питання співвідношення визначення цих понять, диференціація їх змісту або, навпаки, ототожнення.

Державну політику характеризують через основні принципи, норми та діяльність щодо здійснення влади. Державна політика має більший обсяг, ніж просто рішення; політика лежить в основі послідовності рішень, прийнятих окремими суб'єктами політики чи групами інтересів. Державна політика, як правило, передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій зі створенням складних відносин між ними. Систематизуймо категорію «державна політики» у науковому дискурсі вітчизняної та європейської науки.

І. Кресіна, А. Матвієнко, Н. Оніщенко, Є. Перегуда, О. Скрипнюк та інші науковці характеризували державну політику як систему цілеспрямованих заходів, націлених на розв'язання певних соціальних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу в країні. Специфіка котрої заключається в тому,

що вона реалізовується через владні структури, які мають монопольні повноваження здійснювати законний примус [8, с. 35].

В «Енциклопедичному словнику з державного управління», І. Розпутенко визначає державну політику, як дії системи органів державної влади відповідно до певних цілей, напрямів, принципів вирішення проблем у конкретній сфері суспільної діяльності [4]. Йдеться про формальну організованість системи.

О. Кучеренко визначає державну політику, як пріоритети управління державою, що фіксують стратегічні напрями в розрізі внутрішніх та зовнішніх політик [10]. у своєму дисертаційному дослідженні «Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення».

О. Дем'янчук зазначає, що під терміном «державна політика», зазвичай розуміються наміри уряду вжити заходів загального характеру для вирішення деяких важливих державних завдань, тобто, здійснювати державну владу [3, с. 31]. Незалежно від термінології, метою державної політики має бути задоволення інтересів суспільства в цілому, окремих соціальних груп та індивідів, вирішення нагальних та перспективних проблем, забезпечення розвитку компонентів суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо) та нації в цілому. Державна політика, таким чином є програмою дій, спрямованою на вирішення конкретної проблеми чи комплексу проблем, [3, с. 32].

Слід зазначити, що в Україні поняття «державна політика» в 1990-х роках набуло нового значення під впливом англomовних джерел. Так, що його часто можна зустріти у вигляді фрази «публічна політика» (англ. public policy). Деякі дослідники бачать поняття «державна політика» і «публічна політика» по-різному. Наголошуючи на більшій демократичності поняття «публічна політика». На відміну від англійської, в українській мові, як і в інших слов'янських мовах, існує лише один термін «політика», який використовується, як і для позначення боротьби за владу або для визначення

сфери взаємодії різних соціальних груп та індивідів, при реалізації своїх інтересів (політичне життя, політична діяльність, політичні питання) [20, с. 6] (англійський еквівалент «politics»). Та її реалізація на різних соціальних та адміністративних рівнях або ж «курс дій» (державна політика) [20, с. 6] («policy»). Зазначимо, що чітке розмежування значень сформувалось в англійській мові лише в останні кілька десятиліть як результат розвитку термінології суспільних наук.

Професора В.Тертичку можна вважати одним із перших українських вчених, які досліджували концепцію та сутність публічної політики. Науковець вважає, що за контекстом і змістовими особливостями для поняття «public policy» (тобто публічна політика) найбільш адекватним є визначення «державна політика» [16, с. 4]. О. Кілієвич, В. Тертичка, визначаючи державну політику як план, програму дій, або напрям дій, який є прийнятним та якого притримується уряд, лідер, політична партія та інші суб'єкти, зазначають, що в цьому розумінні вживається термін «політика». Тоді, коли ведуть мову про «державну політику» та про її напрями – зовнішню, внутрішню, економічну, соціальну. Тому необхідно відрізнити це поняття і його визначення від політики («politics») [17, с. 75].

С. Телешун вважає, що публічна політика – це перш за все законний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та суспільне схвалення політики, як засобів проведення державної політики. Особливістю публічної політики є те, що держава і громадянське суспільство змушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та підтримки обраних варіантів рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Тому, прагнучи досягти ефекту мобілізації суспільства, держава використовує сучасні методи формування громадської думки. У той же час публічна політика, що регулюється демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. Результатом такого діалогу відбувається легітимізація влади [16].

Але політична діяльність виходить за межі державного управління, формуються демократичні політичні системи, в яких найважливішою передумовою й одночасно фактором формування стає наявність громадянського суспільства, яке характеризує всю сукупність різноманітних форм соціальної активності населення. Збільшується кількість громадян, які добровільно беруть участь у різних громадських ініціативах на місцевому рівні. Політична сфера виступає як область громадських відносин з приводу влади, де державні й громадські елементи виступають її підсистемами.

О. Дем'янчук розділяє ці два поняття «політики», оскільки політична боротьба між партіями або політиками – це є чи має бути конкуренція публічних політик, тобто схем подальшого розвитку суспільства і нації. У цій конкурентній боротьбі, переможець дістає право реалізовувати свій варіант публічної політики. На відміну від державної (урядової) політики, що виражає напрямок політичного керівництва держави, публічна політика виражає інтереси народу або її окремих областей чи регіонів. Тому, для її успіху особлива необхідна підтримка всіх дійових осіб цієї політики.

Існує багатовимірний процес реалізації політики, який спрямований як по вертикалі (згори вниз і знизу вгору), так і горизонтально (між різними суб'єктами, секторами суспільства та економіки). Коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, держава делегує частину своїх повноважень на користь органам самоуправління. І в цьому випадку справді має сенс говорити про «публічну владу» як поєднання державної влади і громадянського самоврядування. У такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, бо вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють чи можуть здійснювати неурядові організації, асоціації державних і громадських органів або навіть приватні установи й агенції. Питання формалізації, закріплення та реалізації політики в демократичній, соціальній, правовій державі постають найбільш актуально при створенні державою умов для формування та розвитку громадянського суспільства [3, с. 31-34]. Однак «у посткомуністичних країнах про розвинене громадянське

суспільство поки що говорити не доводиться, і фактично публічна політика ототожнюється з політикою державною» [3, с. 32].

О.Чальцева зазначає, що «процеси, що відбуваються в різних системах сучасного суспільства, по-новому визначають формат публічної політики, а саме через конфліктологічну парадигму, яка може дати продуктивний результат в розумінні складності, амбівалентності, часто різноскерованості взаємодії бізнесу, держави і некомерційних організацій. Це, у свою чергу, дозволяє чітко зафіксувати якісні характеристики суб'єктів та особливості їх взаємовідносин у процесі формування публічної політики. Взаємодія громадянського суспільства та влади починається з діалогу» [17, с.184].

На додаток до терміна «державна політика» часто використовується вираз «державні програми» або «державні цільові програми». Таким чином, цільові програми – це сукупність науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів. Котрі забезпечують ефективне вирішення проблем держави, у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку. Що стосується цільових державних програм, це один із основних способів реалізації державних рішень. Вони призначені забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів у пріоритетних сферах національного розвитку.

Отже, І. Петренко робить висновок, що державна цільова програма – це законодавчо встановлений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в певній сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначаються відповідними нормативними актами. У цьому процесі беруть участь виконавчі та законодавчі органи влади, а також наукові заклади й громадські організації [13]. У цьому сенсі можна узагальнити, що у національній літературі державна політика – це стабільна організована і цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми, яка реалізується та безпосередньо впливає на життя суспільства. Водночас І.

Гладуняк наголошує на тлумаченні Конституції як джерела державної політики у сучасному демократичному суспільстві. За цих умов Конституція виступає не лише як один з можливих факторів, що впливають на державну політику, але і як фундаментальна основа та вирішальний фактор, без якого демократичні основи зникають. Насправді на рівні Конституції закладаються цінності, які покликана дотримуватись держава [2].

Таким чином, питання «державної політики» або «публічної політики» та її аналіз присвячені дослідженням українських і зарубіжних вчених. На підставі цього дослідження можна підсумувати, що у вітчизняній науковій літературі державна політика розглядається, як постійно організована і цілеспрямована діяльність уряду до того чи іншого питання. Діяльність здійснюється безпосередньо урядом і впливає на життя суспільства. Деякі українські вчені відрізняють таке розуміння терміна «державна політика» від поняття «публічної політики», який використовується в західній літературі і означає участь громадянського суспільства у формуванні, реалізації та оцінці державної політики. Однак різні визначення публічної (державної) політики мають спільні елементи незалежно від того, чи термін є занадто широким або більш вузьким. Державна політика (або публічна політика) – це стратегічний курс, який спрямований на розвиток держави, її окремих сфер, і якого дотримуються органи державного управління та громадськість. Загалом, на основі порівняння та докладного аналізу підходів до визначення змісту терміна «державна політика» (або «публічна політика») автор пропонує власне бачення визначення цієї дефініції: державна політика – це ухвалене на конституційних засадах із залученням громадськості стратегічне рішення з чітким визначенням результатів, яке є засобом забезпечення суспільних потреб у тій чи іншій сфері і реалізується органами державного управління.

Конституція кожної країни, передбачає правила, згідно яких мають функціонувати органи державного управління, щоб забезпечити суспільні інтереси або потреби у тій чи іншій сфері.

На прикладі нашої держави, можемо говорити про те, що суспільними потребами, які мають задовольнятись є ті, що передбачені основним законом, а саме, які зазначені в Конституції України розділі I “Загальні засади”. Для прикладу, статтею 3, передбачено, що одне з головних зобов’язань держави є утвердження і забезпечення, прав та свобод людини. Держава утворює відповідні органи державного управління, які мають забезпечити виконання “обов’язку”. Органом державного управління може виступити в нашій мисленнєвій симуляції, Президент України або ж Верховна Рада.

Конституція чітко прописує повноваження кожного з органів державного управління. Президент має визначені функції, які дозволяють йому забезпечувати права та свободи людини і громадянина. Одними з функцій є:

- призначення референдуму щодо змін в Конституції;
- припиняє повноваження Верховної Ради України;
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил;
- приймає рішення щодо прийняття до громадянства України або його припинення.

Це не повний перелік передбачених законом функцій, якими може користуватись Президент у своїй діяльності, аби забезпечити виконання суспільно-важливої мети. Він може сприяти в тому, щоб були здійсненні зміни в Конституції (через призначення референдуму), і тоді можлива зміна головного пріоритету на інакший. Припинення повноважень Верховної Ради Президентом може слугувати тоді, коли підтримка громадянського суспільства законодавчого органу управління низька, і викликає загальну недовіру. Посада Головнокомандувача Збройних Сил дозволяє забезпечити державну незалежність і національну безпеку.

Верховна Рада України має схожі, але також інші функціональні можливості. Вона теж може впливати на процес прийняття рішень та формувати цілі, які потрібні досягати. Користуючись Конституцією можемо навести декілька функцій, які Верховна Рада використовує у своїй діяльності:

- прийняття законів;

- призначення виборів Президента ;
- затвердження державних програм розвитку;
- усунення Президента з поста голови держави (імпічмент).

Різниця між цими органами державного управління зрозуміла, але потрібно було навести приклади, щоб розкрити детальніше питання функції інститутів публічної політики.

У кожної країни існує свій підхід до формування функцій інституцій, які виконують державне управління. Це зумовлено різницею культур народів, географічного розташування, традицій, історичного процесу, що впливав на теперішній лад в тій чи іншій державі.

Щоб більш ширше розкрити питання, потрібно звернути увагу на процес вироблення публічної політики, тобто на її ціннісний вимір соціальної взаємодії. Ціннісними орієнтирами виступають мережі, взаємодія, колективні дії, взаємовідповідальність, взаємодоповненість публічного та приватного секторів, відкритість, підзаконність, партнерство, діалог, керованість, довіра та зорієнтованість на консенсус.

Дослідження публічної політики повинно визначатися крізь систему чітко встановлених індикаторів, що враховують якісні та кількісні параметри з відповідною кореляцією між даними, маємо на увазі форми організації суспільства, взаємозв'язок і характер взаємодії з громадянським суспільством (участь в соціально-політичному житті, можливість управління «знизу», відкритість та прозорість функціонування державних інститутів). Як варіант розглядаємо дослідження через комплекс індексів, зокрема демократії, the Worldwide Governance Indicators, економічного розвитку та подібних.

Ю. Габермас, вирізняє дії, які системно інтегровані у державу та дії соціально інтегровані – публічна сфера. Остання є тим зрізом соціального життя, де формується громадська думка. Публічна сфера виконує найважливіші функції, що забезпечують взаємодію держави і суспільства (різноманітних груп інтересів) у формуванні питань, що виражають суспільно значимий інтерес [16,с.27].

Публічна сфера виступає одним із показників демократії та одним із її інструментів одночасно. По суті, публічна сфера (політика і управління) – спосіб забезпечення в суспільстві клімату співучасті та демократизму, співучасті, яка повинна будуватися на принципі рівномірної взаємодії за моделлю «управління знизу» або «управління рівних».

Публічна сфера виконує визначені функції взаємодії влади і суспільства у формуванні політики та самоврядної діяльності. В. Бойко вирізняє такі функції:

- 1) розділення суспільних інтересів, що повинні сформуватися та прозвучати в самому суспільстві. З чітким оголошенням про себе, щоб влада та громадськість їх помітили, і належним чином оцінили.
- 2) контроль за діяльністю влади або, у більш широкому розумінні, станом справ у суспільстві, в державі, в соціокультурній сфері.
- 3) вплив на формування політики. Держава, як всенаціональний інститут покликана представляти публічні інтереси суспільства. Інші суспільно-політичні інститути, у тому числі громадські, репрезентують приватні, групові, корпоративні інтереси і тому не спроможні брати на себе функції публічної влади.
- 4) політико-культурне просвітництво громадян. Обумовлена ціннісно-культурними пріоритетами, детермінацією соціальних процесів цілями, що висувають різні політичні сили та об'єднання громадян, має незаперечну перевагу щодо інших джерел суспільних перетворень.

Політика і управління – це кореляційні сфери зі спільною історичною генезою еволюції та чинником об'єднання – владою. Розмежування на окремі незалежні сфери нівелює якість обох: політики стають безвідповідальними, тоді як адміністративна система стає жертвою політичної ситуації. У той же час адміністративна система акумулює величезні ресурси, які можуть бути використані для особистих чи корпоративних інтересів в умовах слабого публічного контролю.

У механізмі політичного життя суспільства особливе місце посідає влада. За допомогою механізму політичної влади, засобів її реалізації, відбувається політичний процес, вирішуються політичні функції та завдання з управління розвитком суспільства.

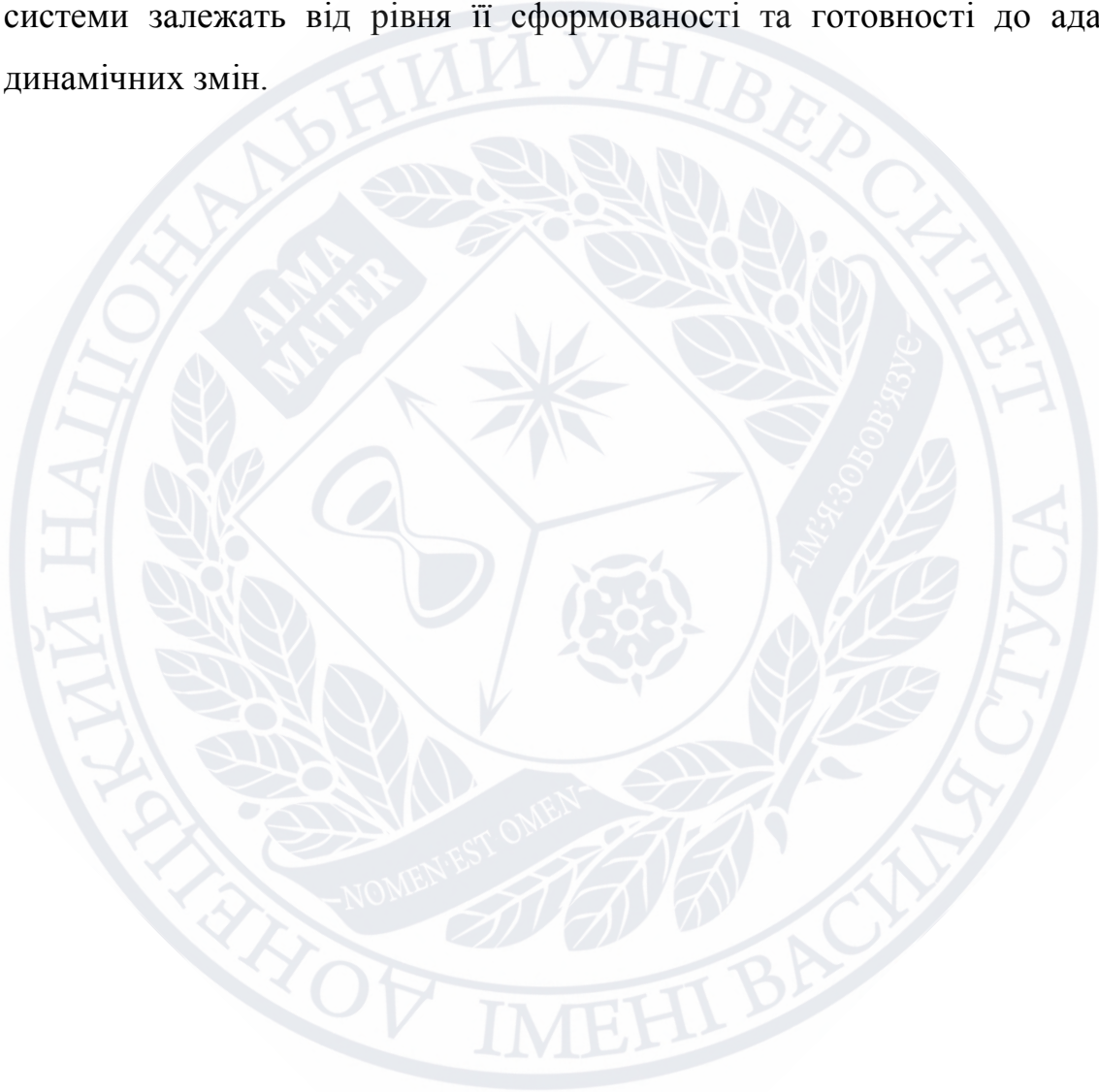
Багатоманітність суспільних інтересів і необхідність їх узгодження, існуючі в суспільстві суперечності і конфлікти, що потребують вирішення, об'єктивна потреба у забезпеченні порядку в суспільстві – все це разом з багатьма іншими факторами вимагає від влади виконання регулятивних функцій і управління. Можна навіть стверджувати, що політична влада реалізується перш за все в управлінні, хоча й не зводиться лише до нього. Управління - це застосування політичної влади, прояв її у різних видах. Функція управління є сутнісною функцією політики, через яку виявляється свідомо реалізація цілей держави і суспільства

Питання взаємодії політичного та управлінського аспектів у процесі діяльності виконавчої влади вже протягом тривалого часу є предметом змістовних науково-практичних обговорень. Виконавча влада, вищим органом якої є уряд, здійснює функції реалізації і впровадження державної політики шляхом перетворення політичних рішень в управлінські рішення і дії. Отже, особливістю виконавчої влади є те, що вона представляє як політичні, так і суто технічні управлінські, бюрократичні інститути та органи.

Утім державне управління, зрозуміло, не зводиться лише до діяльності виключно органів виконавчої влади, оскільки вона нерозривно пов'язана і взаємодіє із законодавчою і судовою гілками влади. Щодо законодавчої влади, то вона є політичною вже за самим своїм призначенням. Проте саме таке політичне призначення законодавчої влади визначає і її роль в державному управлінні. Адже до функцій політичної системи, яка формується законодавчою владою, належить і організація системи державного управління, діяльність якого спрямована на впровадження державної політики. До того ж зрозуміло, що ефективність і якість державного управління значною, якщо не

вирішальною мірою залежать від якості і досконалості законів, які приймаються законодавчою владою.

Водночас у різних інтерпретаціях політичного процесу загальновизнано, що він репрезентує реальну взаємодію політичних акторів, сформовану в результаті ендогенних і екзогенних факторів у контексті стабільності чи кризи для запобігання політичних ризиків. Інструменти та механізми організації системи залежать від рівня її сформованості та готовності до адаптації чи динамічних змін.



РОЗДІЛ 2. ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У першому розділі було пояснено сутність інститутів публічної політики. У другому розділі маємо пояснити з правової точки зору, яким чином оформлювались інститути публічної політики в Україні та які закони регулюють їх діяльність.

Особливістю правового оформлення інститутів публічної політики в Україні є правові спори, які виникають при зверненні до періоду оформлення державності.

Для початку потрібно повернутись в часі до 16 липня 1990-го року, тоді було прийнято «Декларацію про державний суверенітет України» [4]. Декларація сама по собі не була нормативно-правовим актом, але вона заклала основи для прийняття майбутніх актів, і в ній в першу чергу була озвучена назва нового суб'єкта права, а саме Україна.

Чому акцентуємо на цьому увагу, оскільки, можна допустити, на той момент людина в розмові могла УРСР називати Україною, поганого в цьому нічого не має, але коли ведемо мову в розрізі нормативно-правових актів, це вже має досить вагоме значення.

Почнімо із Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) «Про економічну самостійність Української РСР»[6] від 8 серпня 1990 року, в основу якого і було вперше покладено положення «Декларації про державний суверенітет України». І перше, що може впасти в очі – це ст. 2 «Економічна самостійність Української РСР покликана забезпечити: соціальну захищеність кожного громадянина України», виникає питання – хто такі громадяни України? Конституція СРСР [7] 1977 року, Закон про громадянство СРСР[14] від 23 травня 1990 року, Конституція УРСР [8] 1978 року, Указ «Про порядок прийняття до громадянства Української РСР»[18] від 4 вересня 1981 року затверджений Законом УРСР говорять, що в УРСР на той момент могли бути виключно громадяни СРСР та громадяни УРСР, звідки

з'явилися громадяни України (саме як суб'єкта права), оскільки, як такої в юридичній площині, України не існувало.

Продовжимо, у тому ж Законі УРСР «Про економічну самостійність Української РСР», в ст. 6 «Банківська і грошова система Української РСР» говориться про Національний банк України. Знову ж таки, про банк не існуючого суб'єкта права. Сам банк було утворено, відповідно до Закону УРСР «Про банки і банківську діяльність», де йому було присвячено цілий розділ.

Перше, на що потрібно звернути увагу в Постанові Верховної Ради УРСР "Про проголошення незалежності України": «Проголосити 24 серпня 1991 року Україну незалежною демократичною державою», враховуючи вищесказане, можна зазначити, що неможливо проголосити незалежність того, що в принципі не існує, по логіці це повинно виглядати так «Проголосити 24 серпня 1991 року Українську Радянську Соціалістичну Республіку незалежною демократичною державою», оскільки саме вона була частиною Радянського Союзу відповідно до ст. 71 Конституція СРСР 1977 року.

Друге, «з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки», тут не зрозуміло якої саме республіки, оскільки в самому акті не вказувалось, що Україна є республікою (зазначалось лише «створення самостійної української держави – України»).

Третє, «1 грудня 1991 року провести республіканський референдум на підтвердження акта проголошення незалежності», дане твердження нам прямо зазначає, що суб'єкт права УКРАЇНА, з'явиться лише виключно після оголошення результатів республіканського референдуму, а тому всі документи в яких до 5 грудня 1991 року (дата оголошення результатів референдуму) зазначається УКРАЇНА, можна вважати такими, що не мають юридичної сили. Зазначу, що відповідно до Закону СРСР «Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки з СРСР» ст. 2 «Референдум проводиться таємним голосуванням не раніше ніж через шість і не пізніше ніж

через дев'ять місяців після прийняття рішення про порушення питання про вихід союзної республіки з СРСР», якщо поррахувати проміжок часу між 24 серпням 1991 до 1 грудня 1991, то ми отримаємо лише три місяці та один тиждень, а тому навіть результати цього референдуму можна вважати незаконними, оскільки порушено строки проведення референдуму, далі процедуру виходу республіки можна навіть не розглядати, так як вона в самому зачатку була порушена.

Четверте, Постанову Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки "Про проголошення незалежності України", підписав Голова Верховної Ради Української РСР, в той же час Акт проголошення незалежності України прийнятий Верховною Радою України і підписаний без розшифровки підпису та посади підписанта.

Отже, враховуючи все вищесказане, без урахування ситуації з незаконністю проведення референдуму, будемо вважати, що суб'єкт права УКРАЇНА виникає саме після оголошення результатів референдуму від 1 грудня 1991 року.

Наступним розглянемо Закон «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 17 вересня 1991 року.

Самою важливою тут є ст. 16. «У назві і тексті Конституції (888-09) слова "Українська Радянська Соціалістична Республіка" та "Українська РСР" замінити словом "Україна"». Що це означає? Це фактично єдиний документ який підтверджує перейменування УРСР в УКРАЇНУ, але, по-перше, це є незаконно, оскільки, повторюся суб'єкт права УКРАЇНА виникає саме після оголошення результатів референдуму від 1 грудня 1991 року, по-друге, що є досить іронічним УРСР в УКРАЇНУ перейменовується Законом України. На основі цього закону перейменовуються всі державні органи влади.

Трішки раніше від цього закону, було прийнято Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року [31]. Враховуючи інформацію зазначену абзацом вище, ми вже бачимо підміни в назві, починаючи з Закону України, правонаступництвом (неіснуючого суб'єкт

права) України, і закінчуючи тим, що він був підписаний Головою Верховної Ради України 12 вересня 1991 року, хоча перейменування по їхній логіці було 17 вересня 1991 року.

До речі, таку ситуацію зв'язану з тим що перейменування відбулось 17 вересня 1991 року, а назва Україна використовувалась нормативного-правових актах після 24 серпня 1991 року було багато, наприклад:

- постанова Верховної Ради України «Про військові формування на Україні» від 24 серпня 1991;
- постанова Верховної Ради України «Про Міністра оборони України» від 3 вересня 1991;
- Закон України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» від 10 вересня 1991
- Закон України «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України» від 10 вересня 1991.

І навіть враховуючи, що після 17 вересня 1991 року, всі нормативно-правові акти вже можна приймати використовуючи назву УКРАЇНА, до оприлюднення результатів референдуму, такі акти є незаконними. А це є досить важливим, бо в цей період було прийнято, наприклад Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991, враховуючи дату прийняття даного закону, не зрозуміло звідки тоді з'явилися громадяни України в Законі УРСР «Про економічну самостійність Української РСР», враховуючи, що навіть положення Декларації про державний суверенітет України, які були покладені в основу даного закону, говорять про громадян Української РСР, то звідки більше ніж на рік раніше з'явилися громадяни України є черговою загадкою.

Друга ключова дата, 1 грудня 1991 року, день проведення референдуму.

Першою нестыковкою є те, що в Постанові Верховної Ради УРСР "Про проголошення незалежності України" вказано «1 грудня 1991 року провести республіканський референдум», коли в той же час було проведено всеукраїнський референдум, що підтверджується Законом УРСР «Про

всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 року, Постановою Верховної Ради України «Про проведення всеукраїнського референдуму в питанні про проголошення незалежності України» від 11 жовтня 1990 року. Виникає певна колізія. В назві самих референдумів, можна звичайно сказати, що це звичайне прискіпування, але в Законі УРСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в ст. 2 говориться:

«Порядок підготовки і проведення всеукраїнського та місцевих референдумів регулюється Конституцією Української РСР (888-09), цим Законом, а також іншими законодавчими актами Української РСР.

Порядок підготовки і проведення республіканського і місцевих референдумів у Кримській АРСР регулюється цим Законом і законодавством Кримської АРСР»

Тобто, закон чітко розмежовує всеукраїнський та республіканський референдуми, але тут виникає дивна колізія, за якою відповідно до Постанови Верховної Ради УРСР "Про проголошення незалежності України" повинен бути проведений референдум про незалежність Кримської АРСР, якщо буквально сприймати дані слова в постанові. З цього ми розуміємо, що термін всеукраїнський референдум стосується суб'єкта права УКРАЇНА, який з'явиться лише після всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року.

Предметом відання всеукраїнського референдуму відповідно до ст. 3 являється: затвердження Конституції Української РСР, її окремих положень та внесення до Конституції Української РСР змін і доповнень.; прийняття., зміна або скасування законів Української РСР або їх окремих положень.; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції Української РСР, законів Української РСР та інших правових актів. З усього переліченого, положення, що стосуються визначення незалежності та самостійності в ст. 3 відсутні, що знову підтверджує невідповідність статусу референдумів.

Другою нестыковкою є той факт, що 1 грудня 1991 року громадяни СРСР/УРСР прийшли на виборчу дільницю, щоб проголосувати на всеукраїнському референдумі та обрати Президента України (вибори якого

були назначено на той же день). І якщо з всеукраїнським референдумом все зрозуміло, то із Президентом України потрібно розібратись.

На момент виборів існувало два цікавих закони: Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року та Закон УРСР «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року, які до речі чинні на сьогодні і в них не вносились зміни на підставі Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 17 вересня 1991 року, хоча на підставі цього закону було перейменовано всі органи державної влади.

Був ще також третій Закон УРСР «Про вибори Президента Української РСР» від 5 липня 1991 року, який став Законом України «Про вибори Президента України» лише в редакції від 16 березня 1994 року, на даний момент втратив чинність.

У результаті спостерігаємо ситуацію, коли ми маємо три закони, в яких закріплено посаду Президента Української РСР, а на виборах обираємо Президента України.

Третьою нестыковкою є те, що в усіх офіційних документах ООН того періоду, а також на сайті ООН, є примітка із зірочкою, що 24 серпня 1991 року Українська РСР змінила свою назву на Україна. До того ж тут варто наголосити на формулювання в тексті *«змінила свою назву»*, хоча як я вже говорив, єдиним документом що стосується зміни назви – є Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 17 вересня 1991 року.

Також варто зазначити, Постійним представництвом Української РСР (УКРАЇНИ) при ООН 27 серпня 1991 року було надіслано листа, на підставі якого в ООН і вважали, що Українська РСР перейменована на УКРАЇНУ. Якщо ознайомитись з текстом листа і зробити його переклад, простежується недвозначний натяк, що УКРАЇНУ проголошено одразу 24 серпня 1991 року на підставі рішення Верховної Ради Української РСР і ні про

який референдум, на якому це рішення повинно було бути затверджено, мова взагалі не ведеться.

Повернімося до референдуму. 5 грудня 1991 року було оголошено результати референдуму, на основі яких було затверджено Акт проголошення незалежності України [34], яким утворилась самостійна українська держава – УКРАЇНИ. Кожен на той час новоспечений громадянин УКРАЇНИ (УРСР), перебуваючи в ейфорії та радості від того, що тепер він проживає у своїй власній незалежній державі, насправді не розумів за що він голосував.

Якщо уважно читати, то можна помітити, що частина власних назв пишеться звично для кожного з нас, де перша буква велика, а інші маленькі (*приклад: Верховна Рада Української РСР*), так і інша частина власних назв, яка пишеться повністю з великої літери (*приклад: УКРАЇНА*). Важливо відмітити, що у випадках, де в статті зустрічаються слова написані повністю з великої літери, в більшості випадків таке написання було взято з нормативно-правових актів. Дане явище стовідсотково спостерігається виключно там, де фігурує назва УКРАЇНА, і жодного разу відносно Української РСР.

Підсумовуючи все вище описане, хочеться відмітити, що наведений перелік нормативно-правових актів дає підстави вважати, що де-юре до цього часу існує СРСР/УРСР, але де-факто маємо незалежну державу. Звісно, така поспішність зумовлена тим, що в умовах політичного хаосу, політичні діячі того часу, мала приймати рішення, які мали на меті встановлення суверенної держави.

Такий, огляд дозволяє нам зрозуміти, яким чином відбувалось прийняття законів і дозволяє нам схопити логіку прийняття законів, згідно яких функціонують в наш час ті чи інші інституції публічної політики.

У подальшій розвідці правового регулювання інститутів публічної політики розглянемо, що відбувалось з Основним Законом – Конституцією України. «Напередодні ухвалення Конституції, в червні 1996-го року, ситуація загострилася. 26 червня Рада національної безпеки і Рада регіонів при Президентові України різко засудили будь-які зволікання з прийняттям цього

документу. Президент призначив референдум щодо прийняття Конституції на 25 вересня. А наступного дня своє слово сказала інша гілка влади: Верховна Рада прийняла постанову "Про процедуру розгляду проекту Конституції України в другому читанні". І розпочався справжній марафон тривалістю майже 24 години. Із них останні 14 – без будь-якої перерви. О 9.18 ранку 28 червня 1996-го країна отримала нову Конституцію».

Конституція – це документ, з яким мають узгоджуватися усі інші нормативно-правові акти. Це Основний Закон, справжній закон законів. А це, своєю чергою, означає, що не можна її переписувати в залежності від зміни політичної еліти. Саме цей документ об'єднує історію незалежної України в одне ціле, стримує радикальність прийнятих владою кроків та узгоджує минуле, теперішнє й майбутнє. Верховна Рада не може приймати закони, які суперечать Конституції. Кабінет Міністрів, усі суди, Служба безпеки чи Національна поліція — всі українські державні інституції зобов'язані провадити свою діяльність і приймати рішення, переконавшись, що ці дії є конституційними.. Сама ж Конституція захищена також, оскільки внести зміни до неї значно важче, ніж допрацювати будь-який інший закон. Та й часу це займає набагато більше.

У 1996 році, як вже було зазначено була прийнята нова Конституція, і Україна постала президентсько-парламентською республікою, а президент фактично контролював уряд. У 2004 році 8 грудня у Верховній Раді було проголосовано зміни до Основного Закону та до закону про вибори. Україна мала стати парламентсько-президентською республікою, що суттєво змінювало центр прийняття рішень.

Але у 2010 році, коли до влади приходив Віктор Янукович. Він перемагає на виборах Президента України, і згодом 252 народні депутати, переважно члени фракції Партії Регіонів, звертаються до Конституційного Суду з вимогою скасувати конституційну реформу 2004 року. Рішення КСУ довелось чекати не довго [30]. 30 вересня того ж року визнано, що закон, яким було прийнято конституційну реформу, проголосували з порушенням процедури, а

саме – останні правки до законопроекту не отримали висновок КСУ. У результаті Україна повернулася до Конституції 1996 року, і Янукович отримує всю повноту влади.

Кінець 2013 та початок 2014 року історики вже називають одним із найтрагічніших періодів в історії України. Революція гідності стала реакцією українців на ініційований президентом Януковичем розворот вектору держави у бік Росії та завершилася десятками вбитих на Майдані незалежності.

Зловживання владою президентом та криваві події тієї зими привели до того, що 21 лютого 386 депутатів проголосували за відновлення дії Конституції зразка 2004 року [33]. Це повернення до версії 2004 року було покликане зберегти сам інститут влади в умовах втечі владної верхівки Януковича та фактично вже розпочатої окупації Криму Росією. У новітній історії це був перший випадок, коли Конституція була змінена не з метою перерозподілити вплив між гілками влади, а саме для збереження держави.

В 2019 році була внесена остання зміна в Основному Законі, а саме відміна депутатської недорканості [32].

Тепер звернімо увагу на закони, які регулюють діяльність законодавчої, виконавчої та судової гілки влади. Почнімо з законодавчої гілки влади – Верховної Ради України. В Конституції в статті 92 пункті 21 вказано “Виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів”

В Законі України «Про Верховну Раду України» зазначається, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент, і вона виступає, як представницький орган Українського народу. В парламенті працюють народні депутати, їхній статус та повноваження визначається Конституцією України та Законом України «Про статус народного депутата», їх обирають згідно ЗУ «Про вибори народних депутатів України». Повноважність Верховної Ради має правоздатність здійснювати у встановленому законом порядку в повному обсязі законодавчі, установчі та контрольні повноваження, віднесені Конституцією України до відання Верховної Ради України, з прийняттям відповідних рішень,

за умови набуття повноважень народними депутатами України, обраними до її складу відповідно до вимог Конституції та законів України. Повноваження народних депутатів починаються з моменту складення ними присяги. Повноважність Верховної Ради України виникає з моменту набуття повноважень не менш як двома третинами новообраних депутатів України від її конституційного складу.

Загальними умовами здійснення повноважень Верховної Ради є:

- Рада працює сесійно;
- Здійснення повноважень починається з моменту відкриття першої сесії;
- Верховна Рада України відповідно до вимог частини 5 статті 83 Конституції України затверджує Регламент Верховної Ради України, яким визначає порядок (процедури) здійснення її повноважень.

Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [35] визначаються правові засади роботи Верховної Ради. Порядок роботи Верховної Ради, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та приплення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, Регламентом та законами «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата», про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України. Здійснення контрольних функцій Верховною Радою у сферах національної безпеки і оборони регулюються законом «Про національну безпеку України».

Наведу список законів та нормативно-правових актів, які регулюють діяльність законодавчого органу в різних суспільних сферах:

- ЗУ «Про Інформацію»;
- ЗУ «Про доступ до публічної інформації»;
- ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг»;
- ЗУ «Про електронні довірчі послуги»;

- Положення про помічника-консультанта народного депутата України;
- Положення про Апарат Верховної Ради України;
- Цивільний процесуальний кодекс України;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- Кодекс адміністративного судочинства України;
- Кримінальний процесуальний кодекс України;
- ЗУ «Про Конституційний Суд України».

Проаналізуємо, які закони регулюють діяльність виконавчої та судової гілки влади.

Говорячи про виконавчу гілку влади в Україні, одразу виникає на думці Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом і Верховною Радою, підконтрольний і підзвітний останній у межах передбачених Конституцією.

Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Закони, якими користується Кабінет Міністрів України в своїй щоденній діяльності подібні до тих, що використовують інші державні органи. Але наведемо перелік законів та нормативно-правових актів, якими щоденно користується у своїй діяльності Кабінет Міністрів:

- Регламент Кабінету Міністрів України;
- ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»;
- ЗУ «Про державну службу»;
- ЗУ «Про запобігання корупції»;
- ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»;

Судова влада в Україні відповідно до конституційних принципів розподілу влади здійснюється незалежними та неупередженими судами, створеними законом. Судову владу здійснюють судді, а у випадках, передбачених законом, присяжні шляхом здійснення правосуддя через відповідні судові процедури. Суди України утворюють єдину систему. Не допускається створення надзвичайних та спеціальних судів.

Законодавство про судоустрій та статус суддів регулюються Конституцією України та законом «Про судоустрій і статус суддів»[29].

Система судоустрою складається з:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди;
- 3) Верховний Суд.

За законом існують вищі спеціалізовані суди, які діють в системі судоустрою для розгляду окремих категорій справ. Існує також Конституційний Суд, але це орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України. Він приймає рішення про конституційність законів України та у випадках, передбачених Основним Законом, здійснює офіційне тлумачення Конституції, та інші повноваження відповідно до Конституції України.

Проблема взаємодії функцій цих гілок влади є актуальною як для політологічної теорії, так і політичної практики. Вивчення специфіки функціонування законодавчої, судової і виконавчої гілок влади може забезпечити широку інформацію про поєднання державного і політичного контексту розвитку владної структури з точки зору політичної практики. Визначення повноважень та лінії поведінки гілок влади відповідно до конкретної політичної ситуації і нормативного законодавчого контексту дає змогу прогнозувати еволюцію форми правління. Умовно кажучи, ефективність взаємодії політичних інституцій всередині гілки влади та на міжрівневому рівнях визначає загальний стан політичної системи, порушення балансу на будь-якому етапі провадження політики, вивищення однієї з гілок – призводить

до активізації політичних ризиків, порушення балансу стримувань і противаг, що полягає в розмежуванні функцій, неможливості узурпації влади. Одним із елементів такого балансу виступає політична опозиція.

Українська Конституція встановлює принцип поділу влади як одну з основ державного устрою. Основний закон визначає такі гілки влади: законодавча, виконавча і судова. Державна влада здійснюється Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, судами (конституційного, верховного, вищого арбітражного рівня). Принцип поділу влади сприяє підвищенню ефективності управління, запобігає неправильним рішенням. Система стримувань і противаг полягає в тому, що права та повноваження органів однієї гілки влади, визначаються та контролюються іншими гілками. Погіршення відносин між законодавчою і виконавчою владою призводить до ослаблення, а то й паралічу управління країною [19,с.106].

Функціональні обов'язки у розподілі влади в нових умовах встановлюються в межах форми правління, правилами взаємодії основних політичних інститутів, які так чи інакше пов'язані з органами держави. Тому в сучасних конституціях принцип поділу влади створюється у результаті визначення основних повноважень найвпливовіших органів влади.

В установчих актах принцип поділу влади закладений як своєрідна компенсація негативної практики минулого, коли в нашій країні Комуністична партія відігравала таку роль, що поділ державної влади був не чим іншим, як пустою формальністю. Взаємодія гілок влади визначається змістом та обсягом їх повноважень.

Сучасний парламент є загальнодержавним представницьким органом, основна функція якого полягає в здійсненні законодавчої влади, як наслідок розподілу владних повноважень,. Таким чином, однією з найважливіших для реального функціонування принципу поділу влади в сучасній політичній системі України є роль законодавчого органу, ним є Верховна Рада України [1].

Слід зазначити, що в Україні засоби масової інформації та окремі громадські організації досить часто стимулюють відверту недовіру громадян до

представницьких органів держави взагалі та до парламенту зокрема. Це результат політичної боротьби, яка передувала прийняттю чинної Конституції України. У суспільстві є сили, які вважають, що від парламенту, як від державного інституту варто відмовитися взагалі або перетворити його на слухняну структуру, яка не може грати самостійної ролі.

Концентрація законодавчих повноважень в одному центрі відповідає функціональному розділенню державної роботи. У сучасних умовах ця робота заключається у визначенні ефективності та неупередженості в прийнятті правил і стандартів, за якими живе суспільство. Однак, у зв'язку з цим, не можна забувати, що повна дискредитація парламенту може суттєво похитнути основи української демократії. У багатьох демократіях діяльність парламенту є своєрідним архетипом глибоких політичних традицій, важливою рисою національної політичної культури.

Реальна практика взаємодії між гілками влади на пострадянському просторі показує, що вони, а також інші політичні суб'єкти, докладають багато зусиль, щоб дискредитувати дії інших гілок, вважаючи їх як своїх конкурентами.

Статус президента, як голови держави, викликається об'єктивними причинами. Це потрібно, перш за все, для підвищення рівня особистого представництва держави всередині країни, так і на міжнародному рівні. Згідно Конституції, президент гарантує незалежність держави, національну безпеку і правонаступництво держави; звертається з посланнями до народу до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище країни; представляє державу в міжнародних відносинах, проводить зовнішню політику держави [21, с.73].

Виконання цих функцій більше підходить саме для глави держави, а не для чиновника, який входить до системи виконавчої влади. Іноді робляться спроби дискредитувати певні політичні інституції в Україні. Здійснюється з позиції деструктивної критики, так і з метою маніпуляції громадською думкою. В умовах становлення демократії це може згубно позначитись на цьому складному процесі, хоча подібні дії й розцінюються іноді як застосування принципу свободи слова. Президент України є гарантом дотримання

Конституції, прав і свобод людини і громадянина, визначених у відповідній частині Основного закону. Тобто, він несе персональну відповідальність за забезпечення бездоганної роботи механізмів захисту Конституції та прав громадян. Президент має право вимагати, щоб усі органи влади неухильно дотримувались Конституції. Він також має право оцінювати з цих позицій діяльність підзвітних йому органів влади.

Досвід багатьох демократичних режимів показує, що важливим елементом поділу влади, є специфічний баланс сил між главою держави і парламентом, який контролюється урядом. В Україні такого балансу ще не досягнуто через особливості взаємодії політичних сил, що призвело до певної дестабілізації політичного розвитку [14, с.56].

Слід також зазначити, що повноваження органів державної в Україні чітко не визначені в законодавстві. Це розмиває принцип поділу влади у питаннях організації структур і механізмів функціонування держави в цілому. Важливим фактором є недостатньо належна взаємодія між гілками державної влади тому, що кожна з них намагається досягати поставлених цілей лише на основі своєї винятковості, незалежності від інших гілок [18]. Взаємодія гілок української державної влади, як правило, обмежується взаємодією законодавчої і виконавчої влади, а також взаємодією центральних органів державної влади з регіональними органами. Механізми цієї взаємодії недостатньо відрегульовані, зокрема з точки зору правового забезпечення.

Президент, відповідно до Конституції, призначає, за згодою Верховної Ради, Прем'єр-міністра, а також зупиняє його повноваження і приймає рішення про його відставку. Однак здійснення цього повноваження Верховною Радою реалізується за певних умов. Зокрема, рішення парламенту має бути прийняте протягом певного періоду з дня внесення Президентом пропозиції про призначення голови уряду. Крім того, зазначається, що після відхилення кандидатур на пост голови уряду, президент сам призначає прем'єр-міністра, розпускає Верховну Раду і призначає нові вибори. У цьому випадку можна зробити висновок, що право на розпуск парламенту є досить довільним, і може

використовуватись за досить сумнівних, а то й спровокованих обставин. Бо може бути висунута навмисно некомпромісна кандидатура на пост прем'єр-міністра. В такій ситуації парламент перетворюється на орган, над яким тяжіє загроза дострокового розпуску. Це впливає на поведінку і навіть на правосвідомість депутатів.

Проблемою перехідних суспільств, є неповне застосування нормативно-правових засад у політичне життя. Політичні сили часто нехтують положеннями взаємодії гілок влади, які становлять форму правління. Сучасна Україна має окремі політичні сили, які вдаються до спроб вдосконалити структуру взаємодії гілок влади відповідно до своїх інтересів. Наглядові повноваження парламенту, що стосуються органів виконавчої влади зводяться до контролю за виконанням бюджету, вирішення питання про довіру уряду та ратифікації міжнародних договорів. Парламент має право висловити недовіру уряду, що може спричинити його відставку [3, с. 160].

Однак виконавча влада не обмежується лише діяльністю уряду. В особі як прем'єр-міністра, так навіть і простого державного службовця, інколи має можливість не виконувати постанов через відсутність зацікавленості у їх виконанні. Тому, виникає певна тенденція у взаємодії гілок влади, як чинника розвитку форми правління є нестійкість уряду, який, з одного боку, є гілкою виконавчого органу, а з іншого – перебуває у складних зв'язках з президентом. Політичні групи на теренах колишнього СРСР, зокрема, і в Україні, прагнуть встановити контроль як над президентом, так і над урядом, незважаючи на певні подібності у розрізі їх повноважень.

Щоб охарактеризувати взаємодію гілок влади, як фактор розвитку форми правління, слід додати політичну обумовленість заходів контролю з боку парламентарів. Суперечності між політичними силами, несконсолідована парламентська опозиція та конфлікт між владою й опозицією, часто перешкоджають системним реформам у взаємодії законодавчої і виконавчої влади [2, с.131].

Нестійка роль судової влади є контрольним пунктом взаємодії виконавчої і законодавчої гілок влади в Україні. Її участь у політичному процесі показало, що найвища судова влада позбавлена політичної незалежності. Судова система в загальному не може бути рівноправним партнером виконавчої і законодавчої гілок. Саме через це можна, говорити про існування двох повноцінних гілок влади в Україні і однієї, так би мовити, додаткової. Проблемою розвитку української судової системи є те, що суди не роблять або занадто повільно виконують свої функції через малу кількість кваліфікованих кадрів. Неможливість оновлення суддівської системи, вихованої у дусі суто обвинувального судочинства і панування замовних рішень, незмінюваність суддів визначають кризовий стан судової системи. Як свідчить практика, рішення, які були прийняті судом, не завжди виконуються. Варто вказати також, що порушення принципів і положень Конституції, норм законів призводить до безвідповідальності. Оскільки, правовий механізм захисту прав людини розроблений у нас незадовільно.

Аналіз політичної практики та нормативно-правової бази розподілу влади як фактора взаємодії між її гілками дає підстави стверджувати, що сучасна політична система України перебуває в процесі перманентного реформування організаційно-владних основ. Основним напрямком підвищення її ефективності стає забезпечення оптимальної та рівноправної взаємодії, між законодавчою і виконавчою гілками влади за умови постійного зростання та якісну корекцію ролі судової влади.

ВИСНОВКИ

Метою дослідницької роботи було з'ясувати специфіку функціонування інституцій публічної політики в Україні крізь призму правового аспекту. Теоретико-методологічні засади вивчення даного питання мають широку інформативну базу, з якої можна брати матеріал у подальших дослідженнях.

У першому підрозділі було розкрито питання і пояснено різницю між державною та публічною політиками. Варто звернути увагу на те, як публічна політика впливає на державну політику. Ефективність державної політики буде простежуватися тоді, коли прийняття того чи іншого політичного рішення, яке стосується суспільства буде прийматись за умови, що буде залучено широку аудиторію громадськості та дотримано процедуру закону. У протилежному випадку можна стверджувати, що рішення інституцій державної влади, прийняті всупереч зазначеним критеріям, можуть сприяти дискредитації цих же інституцій і зниження довіри суспільства до них.

Звернімо увагу на те, як Україна впроваджує державну політику. У розрізі реформи державного управління виконавчою владою концентрується увага на зміні підходів у трьох елементах – структури, процедури та люди. На практиці це означає розбудову інституцій держави, підготовка якісних урядових рішень, формування професійної державної служби, впровадження електронного врядування, зручні послуги громадянам. Можемо константувати, той факт, що в Україні до цієї пори тримаються моделі розробки державної політики «зверху-вниз». Тобто рішення, які приймаються в державних кабінетах формують буденність регіонів. У нашій державі певними кроками йде зміна орієнтирів і перебудова моделі формування політики на «знизу-вгору». Формування політики з низових структур управління набирає обертів, активно залучаються громадяни та громадські інститути. У питаннях реформування політичної системи Україні допомагають наші західні партнери, передусім скандинавські країни. Так, упродовж останніх років Швеція активно навчає українську спільноту принципам скандинавської моделі управління, запроваджуючи нові інструменти та механізми вироблення політики,

зорієнтованої на демократизм, поширення соціальних гарантій та збільшення рівня розвитку загалом. Апеляції до цінностей у заявах керівництва Швеції це не пустослівні заяви, а пряме визначення суті та завдань шведської політики.

Для нівелювання бюрократичності державних інституцій потрібно впроваджувати три взаємопов'язаних принципи належного урядування - прозорість, відкритість, підзвітність. Під прозорістю мається на увазі процес оприлюднення владою за своєю ініціативою актуальної та повної інформації, залученість представників громадянського сектору до обговорення та впровадження, створення чітких алгоритмів та процедур усіх послуг, наданих державою. Відкритість передбачає надання державою максимального доступу до інформації, що є в її розпорядженні та заохочення громадян до прямої перманентної комунікації. Підзвітність влади охоплює процес систематичного інформування громадськості про результати та ефективність роботи державних інституцій, можливість коригування політики на суспільний запит.

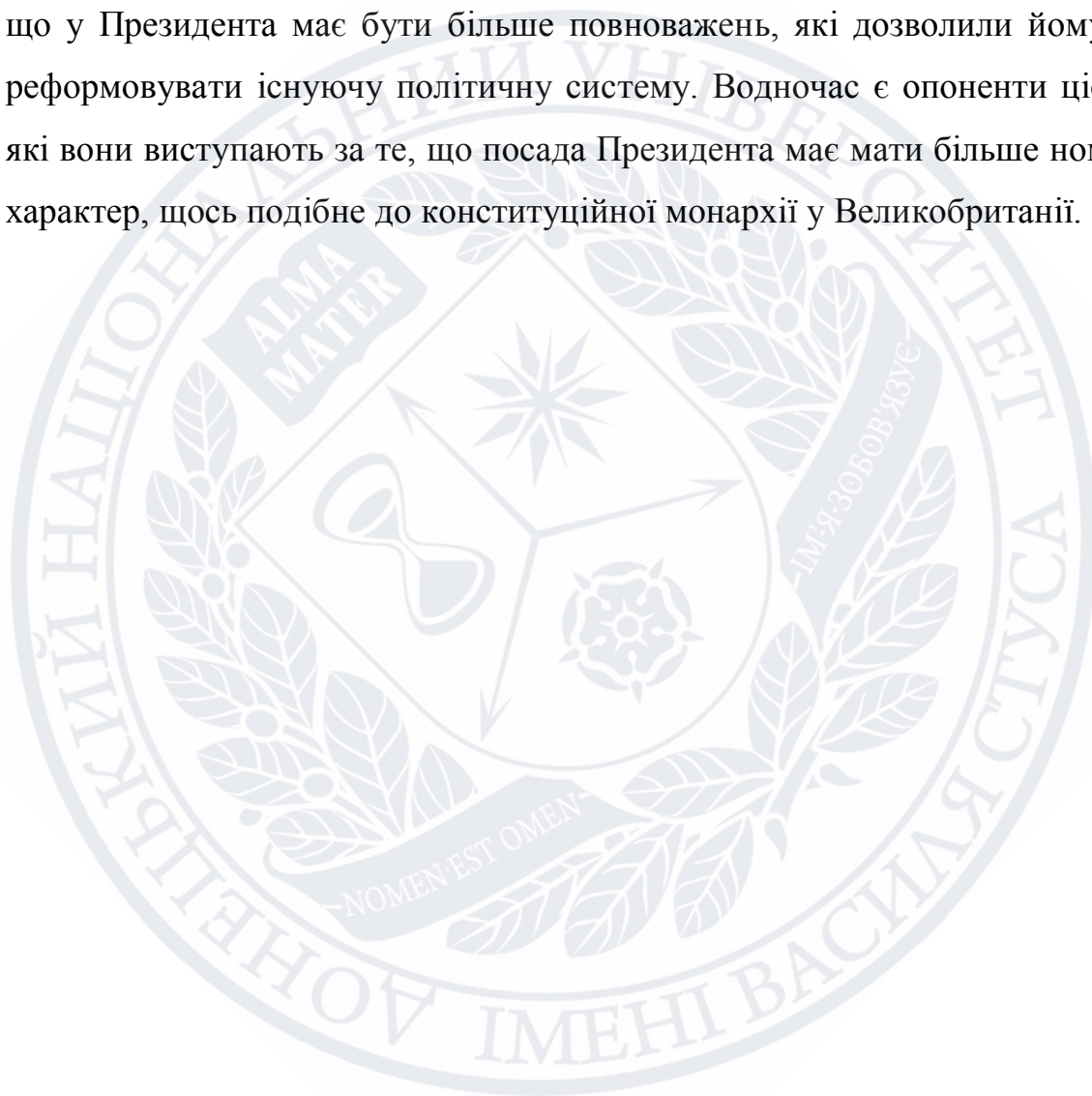
Щодо питань правового регулювання інституцій: можемо константувати факт, що ця сфера потребує реформування. При детальному вивченні інститутів публічної політики виникає ситуація, що ці актори можуть бути підведені під статус нелегальних, але легітимних.

У другому розділі розглянуто момент юридичного «оформлення держави». Опираючись на це можна стверджувати, що питання легальності і легітимності може мати важливий фактор при функціонуванні тих чи інших інституцій. Якщо взяти для прикладу, судову систему, подібні правові колізії можуть зупиняти роботу суду. Через це судові справи, які потребуватимуть термінового розгляду можуть відтягуватись в часі. А це може відбиватись і на інших гілках влади.

Потрібно звернути увагу на реформування вітчизняного законодавства в сфері розгалуження повноважень між Президентом, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою. Маємо ситуацію, коли інститут Президента є надгілковим органом державної влади, який може впливати на процеси функціонування, як законодавчих, так і виконавчих органів влади. Фактичний ж політико-

соціальний простір засвідчив: окремі суб'єкти, зокрема Президент, може нівелювати автономність систем, лобіюючи власні інтерси.

Для вирішення подібних питань потрібно залучати експертні кола (юристів і правозахисників), щоб фахово розібрати правові нюанси, які спричинили теперішню ситуацію в законодавстві. Потрібно залучити громадськість до обговорення щодо ролі інституцій публічної політики, оскільки побутує думка, що у Президента має бути більше повноважень, які дозволили йому швидше реформувати існуючу політичну систему. Водночас є опоненти цієї позиції, які вони виступають за те, що посада Президента має мати більше номінальний характер, щось подібне до конституційної монархії у Великобританії.



СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Алексєєнко І. Взаємодія гілок влади як чинник розвитку форми правління в сучасній Україні. *Політичний менеджмент*. 2011. № 1. С. 8-16.
URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2011_1_4 (дата звертання 04.05.2021)
2. Бусленко В. Стосунки уряду та парламентської опозиції в Словацькій Республіці (1998–2010 рр.). *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2017. Вип. 13. С. 130–136.
3. Гладуняк І. Конституція як основа формування та реалізації державної політики [Електронний ресурс]. *Віче*. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал]. URL: <http://www.viche.info/journal/733/>. Назва з екрану (дата звернення 11.04.2021)
4. Гнілорибов В.В. Проблеми взаємовідносин Верховної Ради України та Президента України. Парламентаризм в Україні: теорія і практика: Матеріали міжнар. наук. - практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. Київ, 2001. С. 157-162.
5. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика» : варіант перехідного періоду [Електронний ресурс]. *Наукові записки. Національний університет «Києво-Могилянська академія»*. Київ, 2000. Т. 18 : Політичні науки. С. 31–36 (дата звернення 23.03.2021)
6. «Державний про державний суверенітет України». Документ 55-ХІІ, поточна редакція. Прийняття від 16.07.1990.
7. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст]: довідк. вид. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощіцького, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 819 с.
8. Забарський В.В. Принцип поділу влади в українському державотворенні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 2. С. 29–34

9. Закон України «Про внесення змін до Конституції України». Документ 2222-IV, втратив чинність, поточна редакція. Прийняття від 08.12.2004.

10. Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканості народних депутатів України)». Документ 27-IX, поточна редакція. Прийняття від 03.09.2019.

11. Закон України «Про правонаступництво України». Документ 1543-XII, поточна редакція. Набрання чинності від 05.10.1991.

12. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». Документ 1861-V, чинний, поточна редакція. Редакція від 10.06.2021.

13. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Документ 1402-VIII, поточна редакція. Прийняття від 02.06.2016 року.

14. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про економічну самостійність Української РСР». Документ 142-XII, перша редакція. Прийняття від 03.08.1990.

15. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Документ n0001400-77, перша редакція. Прийняття від 07.10.1977.

16. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Документ 888-09, перша редакція – Прийняття від 20.04.1978.

17. Кресіна І. О. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : [монографія] / І. О. Кресіна, А. С. Матвієнко, Н. М. Оніщенко, Є. В. Перегуда, О. В. Скрипнюк та ін.. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. 304 с.

18. Кучеренко О. О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 Київ, 2001. 20 с.

19. Никитин В. А. Проблемы становления публичной политики в Украине. Публичная политика-2006: сб. ст. под. ред. А. Ю. Сунгурова. Санкт-Петербург.: Норма, 2006. 32 с.

20. Пал Л. А. Аналіз державної політики [Текст] / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 1999. 422 с.
21. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс]. Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал]. URL: <http://www.viche.info/journal/2566/>. Назва з екрану (дата звернення 11.04.2021).
22. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України». Документ 1427-XII, поточна редакція. Прийняття від 24.08.1991.
23. Процюк І.В. Поділ та єдність державної влади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2007. Вип. 14. С. 70–76
24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Документ v020p710-10, поточна редакція. Прийняття від 30.09.2010 року.
25. Серьогіна С.Г. Проблеми правового регулювання компетенції Президента України. Становлення правової системи демократичної України та юридичної науки: Короткі тези доповідей та наук. повідомлень наук. конфер. молодих вчених / За ред. М.І. Панова. Харків: Нац. юрид. академія України, 1998. С. 54-59.
26. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. Київ: Академія правових наук України, 2005. С. 106-107.
27. Союз Советских Социалистических Республик Закон «О гражданстве СССР».
28. Сурнін В. О. Принцип розподілу гілок влади як основа для створення дієвої системи стримувань і противаг. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 2 (45). DOI: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-2/doc/1/11.pdf> (дата звернення: 19.03.2021 р.)

29. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи. Політичний менеджмент [Текст]. 2009. № 2. С. 35–45 (дата звернення 17.04.2021).

30. Телешун С. О. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія :Політичні науки. 2015. № 4. С. 23-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaduppu_2015_4_6 (дата звернення 02.03.2021).

31. Тертичка В. Державна політика: аналіз її здійснення в Україні [Текст]. Київ: Вид-во ім. Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.

32. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок прийняття до громадянства Української РСР». Документ 2815-Х, прийняття від 27.11.1981

33. Чальцева О. Концепт "публічна політика" у міждисциплінарному науковому дискурсі. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2017. Вип. 7. С. 182-193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spur_2017_7_20 (дата звернення 18.03.2021).

34. Чобану М. Роль інституту Президента в організації державної влади: світовий досвід і Україна. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013, вип.1(16). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/11.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/11.pdf).

35. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. Київ: К.І.С., 2003.