Національна академія державного управління
при Президентові України

Бібліотека державного службовця

В.А. Ребкало, Л.Є. Шкляр

Політичні інститути в процесі реформування системи влади

Навчально-методичний посібник

Видавництво НАДУ
Видавництво Міленіум

Київ 2003

УДК 321.00.73.(477)
ББК 66.2+66.3(4УКР)
Р 31

Серія "Бібліотека державного службовця"

Книги Серії "Бібліотека державного службовця" видаються в рамках спільного видавничого проекту Національної академії державного управління при Президентові України, Академії дистанційної освіти та видавництва "Міленіум".

Схвалено Вченою радою Української Академії державного управління при Президентові України. Протокол № 87/7 від 2 липня 2003 р.

Рецензенти:

Бакуменко В.Д., доктор наук з державного управління, професор;
Головатий М.Ф., доктор політичних наук, професор;
Кирилюк Ф.М., доктор філософських наук, професор.

Ребкало В.А., Шкляр Л.Є.
Р 31 Політичні інститути в процесі реформування системи влади. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 172 с.

ISBN 966-619-124-5

У посібнику розглядаються змістовні, структурні та функціональні особливості політичних інститутів як складових політичної системи, розкривається їх місце і роль у процесі трансформації владних відносин, аналізуються концептуальні засади, пріоритети, ресурси, шляхи і засоби політичної реформи в Україні.

Матеріали посібника розраховані на науковців, державних службовців, політичних діячів та широке коло читачів.

УДК 321.00.73.(477)
ББК 66.2+66.3(4УКР)

ISBN 966-619-124-5

© В. Ребкало, Л. Шкляр, 2003.
© Видавництво НАДУ, 2003.
© Видавництво "Міленіум", 2003.

ВСТУП

Звільнившись з-під лещат тотаталітарного режиму, Україна обрала своїм політичним ідеалом демократичний спосіб правління. Проте, як показав досвід більш як десятирічного розвитку шляхом радикальних реформ, утвердження демократії - нелегкий шлях подолання застарілих звичок і традицій та набуття нової політичної культури. Для означення трансформаційного періоду політичного процесу, внаслідок якого одна система цінностей і влади поступається місцем іншій, у світовій політології вживається поняття *перехідного періоду*. Під цим поняттям розуміють процес керованих змін у політико-економічній, соціальній та правовій системах, внаслідок яких утворюються і функціонують якісно нова політична система; інститути влади; політичний режим; конституційний лад.

Однак немає чітко визначеного терміну тривалості цих змін. В одних випадках вони відбуваються досить швидко - протягом п'яти-десяти років, в інших розтягуються на кілька десятиліть. Відмінність у темпах переходу від одної політичної системи до іншої зумовлена багатьма чинниками, серед яких особливу роль відіграють цивілізаційні, куди входять економічні умови, людські ресурси, ментальні особливості населення, національні традиції.

Розмитість критеріїв з оптимальності критеріїв перехідного етапу суттєво ускладнює політичну ситуацію, загострює конфронтаційні відносини у суспільстві, підвищує ступінь екстремальних очікувань, ослаблює можливості управління трансформаційним розвитком з боку держави.

На цьому тлі не завжди успішними й ефективними є спроби механічного копіювання апробованого досвіду, а експертні оцін-

ки того, що відбувається, нерідко мають тенденційний характер. У масовій свідомості можна спостерігати процеси інфляції цінностей свободи і демократії, відчувається ностальгія за старими і надійними, як здається, механізмами управління суспільством, одними з привабливих сторін яких був соціальний захист, державний патерналізм, а відтак і психологічна впевненість у завтрашньому дні. Режим трансформаційного розвитку руйнує ці стереотипи соціального буття людини і цілих груп населення, зокрема професійних, які виявляються незатребуваними новими обставинами, що додає критичної маси невдоволення і критики.

За таких обставин, коли засади громадянського суспільства ще не зміцнилися, політичні сили, консолідовані в партії, не мають належного авторитету і підтримки, особлива місія випадає на владні органи, політичні еліти та лідерів, здатних утримувати суспільство не лише в рамках громадянського миру і спокою, а й забезпечувати певний поступ уперед. Адже внаслідок відсутності бодай часткових змін на краще поріг терпіння нестатків може перейти критичну межу, і тоді соціальний вибух та політична криза просто неминучі.

Наголошуючи на особливій місії влади та еліти в цей критичний період, теоретично ми опиняємося перед спокусою авторитарного правління, ліквідація якого власне і є стратегічною метою політичної реформи. Тому досить настирливо звучить питання: скільки влади потрібно владі, щоб залишатися в політико-правовому полі демократії і не схибити в авторитаризм чи навіть тоталітаризм?

Українське суспільство, громадська думка та наукова еліта перебувають у постійному пошуку відповідей на ці запитання, - адже вони стосуються усіх разом і кожного зокрема. В процесі цих пошуків народжуються нові ідеї та проекти, відбувається переоцінка усталених цінностей, і не лише успадкованих від радянського минулого, а й уже набутих за більш як десять років незалежності. Поволі настає усвідомлення хибності стратегії, побудованої на засадах ринкового фундаменталізму та класичного лібералізму, згідно з якими держава як інституція розглядається лише в образі “нічного сторожа”, - не більше і не менше. Водночас очевидним є й те, що вичерпується мобілізаційний потенціал застарілих теорій, побудо-

ваних, як правило, на соціал-популістських гаслах, що пропонують прості і на перший погляд привабливі рецепти загального добра і щастя. Натомість дедалі популярнішим стає реалістичний погляд на життя, а домінуючим елементом масової свідомості - утилітаризм та прагматизм. Вони даються взнаки як у сприйнятті економічних реалій, так і у соціальних очікуваннях пересічних громадян.

Ознакою часу є й усвідомлення того, що гальмом на шляху економічних змін, їх соціальної спрямованості та ефективності є не якісь окремі недоліки структур чи гілок влади, окремі виконавці, а політична система в цілому. В Україні, як і в більшості пострадянських країн, на сьогодні вона все ще являє симбіоз старих пострадянських установ з новими демократичними інституціями, що взаємодіють, нерідко перебуваючи при цьому у стані глибоких конфліктів, а це загалом ускладнює процеси як реформ, так і модернізації в цілому.

На практиці цей симбіоз породив таке вкрай негативне явище, як зрощування інтересів владної бюрократії та тіньового капіталу, система функціонування якого робить саме владу непрозорою, відчуженою від інтересів пересічних громадян, а публічну політику декоративним прикриттям залаштункових маніпуляцій. Недарма серед найбільш негативних проявів останніх років у сфері політичного життя стала “приватизація” влади, яка дає змогу розподіляти вплив не за законами політичної боротьби, а за принципом корпоративних інтересів груп впливу з найближчого оточення, наближеного до центру влади. Внаслідок цього за більш як десять років існування незалежності в Україні так і не вдалося подолати застарілу хворобу радянської системи - відчуження влади від народу. Як результат - перетворення на декларацію засадничого конституційного принципу організації політичної влади в нашій країні - принципу народовладдя.

Так само на рівні Основного Закону задекларовано принципи соціальної та правової держави, але на ділі країну продовжують роз’їдати іржа бідності і соціального пауперизму, з одного боку, та правового свавілля і нігілізму - з другого. Дещо менше, але значною мірою це стосується й принципу демократії - засадничої конституційної норми державотворення, хоча порівняно з іншими тут досягнуто значно більшого прогресу.

Проте й тут є свої серйозні проблеми, адже в країні відсутній середній клас - соціальна основа політичної демократії, що зрештою робить її нестабільною, а процеси, які відбуваються, не гарантовані від спроб повернути колесо історії назад або встановити режим квазідемократичного правління. У цьому сенсі досить показовими є вже апробовані у пострадянських державах сценарії наслідування влади шляхом пошуку так званих "спадкоємців" - абсолютно недемократична норма успадкування влади.

Україна конституційно закріпила право громадян на гідний рівень життя та здорове довкілля, але, за даними екологів, забрудненість природного середовища відходами виробництва в нашій державі є найвищою в Європі.

У нас проголошено принцип прямої дії Конституції, але ще й досі він не працює, оскільки парламент не ухвалив необхідну для цього кількість законів, які забезпечують уведення його в дію.

На конституційному рівні ми констатуємо принцип поділу влади, але на практиці маємо справу з численними конфліктами на рівні законодавчої та виконавчої гілок влади, між парламентом і Президентом, центром та регіонами.

Таким чином, комплекс зазначених проблем має не вузьковідомчий, а загальнодержавний, національний масштаб. Мова йде про політичний характер зазначених проблем, що зумовлює необхідність ретельного вивчення глибинних процесів, які відбуваються у різних сферах суспільного буття, у владних органах та механізмах політичного управління. Звідси висновок щодо актуальності аналізу та пізнання інституційних змін, які відбуваються на грунті глибоких економічних, соціальних та ідеологічних трансформацій, утвердження стратегії європейського вибору нашої країни, утвердження норм і принципів демократії. Саме утворення та зміцнення нових інституцій політичної влади, надання їм сучасного змісту та характеру діяльності здатне стимулювати процеси реформ, які на сьогодні мають бути не лише структурного, а й системного характеру, охоплюючи як економіку, соціальну сферу, політику, так і ідеологію, культуру та духовність соціуму.

Пропонований навчально-методичний посібник є спробою поглибленого вивчення суспільно-політичних змін саме на інсти-

туційному рівні організації та функціонування влади. Його мета - дати уявлення про характер цих змін з урахуванням перехідного етапу розвитку нашої країни. Серед навчально-методичних завдань, що висуваються, - озброїти слухачів курсу методологією дослідження та розуміння трансформаційних процесів, що тривають у нашій державі; навичками застосовувати набуті знання на практиці, враховуючи особливості українських посткомуністичних реалій.

Навчально-методичний посібник побудований так, що спочатку подається загальне уявлення про сутність політичної системи, її елементи та особливості функціонування й розвитку у трансформаційний період. Наступним етапом ознайомлення з курсом є вивчення закономірностей і тенденцій політичних процесів, що відбуваються в пострадянській українській дійсності. З урахуванням загальних знань та виробленого поняття щодо сутності політичної системи і політичних процесів переходимо до конкретного ознайомлення з провідними елементами політичної системи - політичними інститутами. Система політичних інститутів - це уконституйовані органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які формуються на законодавчих засадах за участю громадян, громадських організацій і політичних об'єднань і таким чином є результатом суспільного компромісу, що надає владі характеру легітимності.

Важливим компонентом розуміння саме інституційної основи політичного процесу є те, що вони існують як певні унормовані форми влади, тоді як їх змістом є задоволення інтересів і потреб суспільства та громадянина. Отже, політичний інститут - це законодавчо унормована форма участі громадян у формуванні та відправленні влади, що є сутністю конституційного принципу народовладдя. В політичних інститутах він набуває процесуальної, а у владних - формально-юридичної форми, що дає змогу поєднувати поняття "інститутів" та "органів" влади в єдиний політико-правовий комплекс. Перші вивчаються переважно засобами політичної науки, другі - правової. Відтак крізь призму запропонованого підходу у посібнику розглядаються інститути виконавчої, законодавчої та судової влади, а також інститути місцевого самоврядування, політичні партії, виборчі системи. Однак вони розглядають-

ся не стільки з погляду їх функціональних та адміністративних повноважень, скільки під кутом зору місця і ролі в політичній системі, що реформується.

Завершується розгляд ключових проблем навчально-методичного посібника загальним оглядом та визначенням пріоритетних напрямів реформування політичної системи, здійснення якої означатиме завершення перехідного періоду і початок сталого розвитку країни на власній економічній, соціальній та політичній основі. Кожна тема передбачає список рекомендованої літератури, ознайомлення з якою розширить та поглибить знання щодо проблематики навчально-методичного посібника.

І. Політичні інститути як елементи політичної системи

1.1. Поняття політичної системи

Ключовим поняттям для розуміння сутності політичних інститутів та процесів є поняття політичної системи. Під ***політичною системою*** прийнято розуміти сукупність державних і недержавних інститутів, які здійснюють владу, управління суспільством, регулюють взаємовідносини між громадянами, соціальними та етнічними групами, забезпечуючи функціональну стабільність, порядок і розвиток у ньому. Політична система розглядається нарівні з економічною, правовою та соціальною системами як підсистема суспільства в цілому.

Як така, політична система має інституційну будову або структуру, базовими елементами якої є держава, органи місцевого самоврядування, політичні партії, групи інтересів, об'єднані в громадські організації, рухи, асоціації.

Отже, *політична система суспільства - це установи, організації, інші інституції, так чи інакше пов'язані із здійсненням політичної влади, а також норми і політичні традиції, що об'єднують ці установи та організації в окрему систему і забезпечують її функціонування*. Політична система суспільства виражає й забезпечує політичне життя країни.

Сутність кожного політичного явища найкраще пізнається шляхом порівняння. Так, наприклад, якщо суттєвою ознакою правової системи є встановлення юридичних норм, що виступають як

регулятори суспільних відносин, то істотною характеристикою політичної системи є формування та реалізація політичної влади, зосередженої в державі та її органах. Отже, саме владні функції та відносини, що виникають у процесі формування та здійснення влади, й визначають зміст і характер політичної системи в цілому.

Необхідно звернути увагу, що якісною характеристикою політичної системи, яка відрізняє її від інших суспільних систем, є лише їй притаманні риси, найсуттєвіші з яких такі:

- володіння монополією на владу в масштабах усього суспільства;
- визначення стратегії суспільного розвитку держави;
- фіксація і репрезентація інтересів домінуючих соціальних груп на державному рівні;
- забезпечення політичного та адміністративно-державного управління суспільними процесами;
- стабілізуючий, коригуючий чи дестабілізуючий вплив на суспільні процеси;
- здатність формувати правову систему та функціонувати в її законодавчому полі.

Таким чином, ***політична система - це сукупність відповідних інститутів, які беруть участь у формуванні, розподілі та здійсненні державної влади з метою управління суспільними процесами та представництва інтересів соціальних груп населення країни.***

1.2. Класифікація

Поряд з методом порівняння важливим засобом пізнання сутності та функціональних особливостей політичної системи є її класифікація. Тут існує ціла низка підходів і критеріїв загальнотеоретичного та світоглядно-методологічного характеру.

Так, наприклад, з точки зору *формаційного* підходу, розробленого в межах марксистської теорії і методології пізнання суспільних явищ та процесів, політична система класифікується на засадах класового аналізу того чи того суспільно-історичного явища або формації. Відтак і політичну систему, що є надбудовою над економічною основою (базисом) класифікують як певне формаційне явище. У цьому зв’язку виокремлюють: рабовласницьку (ан-

тичну), феодальну (середньовічну), буржуазну (новітню) та комуністичну (у її двох різновидах - соціалістичної та, власне, комуністичної) політичні системи. Стосовно останньої, то тут необхідно зазначити, що відповідна теорія передбачає, що на другій стадії розвитку комуністичної формації, тобто після фази соціалізму, політична система як і державний інститут в цілому "відмирають". Отже, на цьому етапі суспільно-історичного процесу, власне, про політичну систему мова не йде. Її заступає система управління процесами виробництва і споживання, а також суспільними відносинами, що виникають на його грунті.

Такий підхід у суто теоретичному аспекті має певні підстави для існування, він віддзеркалює деякі тенденції історичного процесу, насамперед, пов'язані з процесами класоутворення та класової боротьби особливо на ранніх - доіндустріальних та індустріальних - стадіях суспільного розвитку. Проте його абсолютизація веде до спрощення і схематизації суспільно-політичного життя народів, культур і цивілізацій. Насправді воно є набагато складнішим і різноманітнішим, ніж це подає формаційний підхід, розроблений, як було зазначено, класиками марксизму.

Як реакція на догматизм і схематизм формаційного підходу в соціальній теорії з'явилися інші методологічні концепції та підходи. Однією з них є нині популярний *цивілізаційний* підхід. Згідно з ним розвиток людства можна поділити на три великі стадії суспільного поступу, а саме: стадії аграрного, індустріального та постіндустріального суспільств. У рамках цієї методології пропонується розглядати й політичні системи, що обслуговують відповідний тип цивілізації. Так аграрним типам цивілізації найбільше притаманна династична монархія, одноосібна влада, яка передається у спадок за генеалогічною лінією. Правитель тут сприймається як своєрідний патрон усього народу, а народ, відповідно, - ототожнюється з великою сім'єю.

Що ж стосується індустріальної цивілізації, то її політичними відповідниками стають: перехід до представницьких органів влади - парламенту або як варіант - обмеженість одноосібної влади - конституційна монархія. Політичне життя на цій стадії демократизується, суспільство стає громадянським, а не племінним, на арену виходять політичні партії, запроваджується виборча система як механізм набуття влади.

На стадії постіндустріального розвитку, по суті, політична система за формальними ознаками мало чим відрізняється від індустріальної цивілізації. Щоправда, тут вступають у дію дещо інші механізми впливу на владу та її контроль з боку суспільства. Насамперед вибори стають загальними, без цензових обмежень та утисків, що мали місце на попередній стадії, коли, скажімо, жінкам відмовлялось у праві голосу. Наприклад, у США це право вперше було надано лише у XX ст. Оскільки суспільство стає масовим, а технологічні можливості набагато кращими і потужнішими, то суттєво зростає роль засобів масової інформації, які стають рупорами інтересів громадянського суспільства. Активнішою і незалежнішою стає судова влада, яка стежить за дотриманням законодавчих та конституційних норм. Зростає роль і вага місцевої та регіональної влади, фактором політичного життя стає децентралізація влади, що загалом посилює її демократичний потенціал.

Таким чином, цивілізаційний підхід, в основі якого - технологічні зміни виробництва та суспільних відносин, дає можливість еволюційного погляду на політичний процес, що розгортається в історії. Він ставить акцент не стільки на класових антагонізмах, скільки на відмінностях між епохами, які вимірюються економічними, соціальними та політичними індикаторами. Проте навряд цей підхід можна вважати таким, що повністю "знімає" формаційний аналіз. Скоріше за все він його доповнює.

Ще однією спробою дати теоретичне обгрунтування багатству проявів політичного життя народів та пояснити поліфонію політичних систем можна вважати *культурологічний* підхід. Згідно з ним політичні системи поділяються на кілька культурно-історичних типів, а саме: західний (з двома його різновидами - католицизмом та протестантизмом); як відгалуження цього типу, але із своїми регіональними особливостями, фахівці вказують ще на латиноамериканський тип політичної системи; східний - православний; далекосхідний - конфуціанський (китайський і частково японський та південнокорейський); середньосхідний - ісламський, а також - індуїстський та африканський.

Наведені класифікації базуються на визначенні сутнісного змісту і форми політичної системи. За основу береться конкретний тип суспільства, його культурна форма у генетичному та структурно-функціональному вимірах. За допомогою такого підходу

Таблиця 1

Типи політичних систем

Модель політичної системи	Форма державного устрою	Режим влади (форма правління)	Партійна система	Виборча система	Спосіб ротації владних еліт
1. Демократична	- унітарна централізована республіка; - унітарна децентралізована республіка; - федеративна; - конфедерація	- ліберальний (з акцентом на індивідуальні цінності); - соціальний (з акцентом на групові цінності)	- двопартійна; - багатопартійна	- мажоритарна (відносної більшості); - пропорційна (за списками та преференційна); - змішана (пропорційно-мажоритарна)	- шляхом чергових прозорих демократичних виборів
2. Авторитарна	- централізована; - квазіфедеративна республіка; - жорстка вертикаль влади	"м'яка" диктатура:	- однопартійна; - квазібагато-партійна	- мажоритарна (абсолютної більшості)	за принципом наступництва
3. Тоталітарна	- централізована; - наджорстка вертикаль влади - квазіфедералізм	жорстка диктатура: а) одноосібна; б) кланова; в) номенклатурна	однопартійна	- мажоритарна (абсолютної більшості)	за принципом корпоративної спадковості
4. Перехідна	- централізована з елементами децентралізації; - унітарна; федеративна	- ліберально-демократичний; - "м'який" авторитаризм	мультипартійна	- мажоритарна (відносної більшості); змішана	шляхом виборів із застосуванням адміністративного ресурсу

видається можливим простежити не тільки сьогоднішні тенденції суспільного розвитку, а й осягнути його історичні витоки, на грунті яких виникають та функціонують політичні системи.

Практикується також підхід на основі аналізу типів політичних систем за способом і масштабом їх впливу на суспільство, характером здійснення своїх головних функцій. Відповідно до такого підходу виділяють три типи політичних систем: *адміністративно-командну* (бюрократична централізація та адміністрування у розв'язанні всіх політичних проблем); *змагальну* (політичний плюралізм і жорстка конкуренція політичних сил за владу, але за гарантії конституційних прав і свобод особи)*; солідаристську* (пріоритет розв'язання соціальних проблем, прагнення владних структур до політичної співпраці, утвердження соціального миру і справедливості).

Крім того, політичні системи можна класифікувати за їх політичними режимами та політичними культурами. У такому сенсі вживаються терміни: "*політична система демократичного режиму", "політична система авторитарного режиму", "політична система тоталітарного режиму*", "*англо-саксонська* ", "*скандинавська*" політичні системи тощо.

Отже, в основу різноманітних класифікацій політичних систем можна покласти специфіку системних якостей суспільства в цілому або ж політичну природу державних організмів.

Стосовно особливостей загальносистемних якостей, наприклад сучасної України, то її політична система може бути охарактеризована в межах різних класифікацій таким чином:

- політична система перехідного типу, що характеризується поєднанням елементів різних політичних систем - старої (закритої) та нової (відкритої);

- перехідний стан зумовлює її нестабільність, перманентну загостреність між владою та опозицією, власне відсутність поняття "системної" опозиції;

- разом з тим відносно стабільна, насамперед у зовнішніх проявах система, проте яка може досить легко трансформуватися на нестабільну через поглиблення конфліктів між основними політичними силами всередині країни, які сповідують різні вектори розвитку, - західний та східний;

- система з відносно низьким темпом змін соціальних процесів та недостатньо сприятлива до соціальних інновацій;

- досить жорстко централізована, хоча й з деякими елементами регіоналізації та децентралізації управління;

- молода самостійна система, яка внаслідок відсутності достатньо ефективних політичних традицій та досвіду самостійного функціонування, прагне дотримуватись моделі інших систем;

- здійснює неповний комплекс функцій, які є необхідними для забезпечення нормального функціонування сучасного цивілізованого суспільства;

- така, що діє в умовах, наближених до екстремального стану в значних сегментах суспільства і держави. Цей стан спостерігається в таких важливих секторах, як довкілля, економіка, політична структуризація, мовно-культурний дисбаланс, духовні засади та орієнтири соціуму.

З позицій соціальної природи наявної в сучасній Україні політичної системи вона може бути охарактеризована ще й так:

- перехідна від неправового стану до правового;

- легітимна для більшості населення;

- перехідна у напрямі втілення неформальної консенсусної демократії;

- з домінантою культури толерантності (відносно неагресивна);

- дефіцитна (залежна) з погляду системи забезпечення життєво важливих чинників захисту національних інтересів;

- поки що не здатна забезпечити достатній рівень життя всіх верств населення, але зберігає елементи “соціальної держави” (або “держави загального добробуту” - “Welfare State”);

- світська (на відміну від атеїстичної або релігійної);

- етатизована (державоцентрична);

- система з недостатньо високим рівнем рефлексивної (раціональної) політичної поведінки;

- з політичним домінуванням певних соціальних верств - “реформованої традиційної номенклатури”, нової “номенклатури” (сил, що підключилися до влади) та нових “господарів життя” (олігархічних кланів), здатних впливати на прийняття політичних рішень та контролювати бюрократичний апарат.

Таким чином, політична система має складну і розгалужену структуру. Виходячи з наведеної вище класифікації, є підстави стверджувати, що вона включає такі основні елементи:

- форму державного правління;

- тип адміністративно-державного устрою;
- партійно-політичну систему;
- виборчу систему;
- політичну культуру.

Щодо головних функцій, які виконує політична система в цілому (за деяким винятком), то вони зводяться до таких: національної консолідації та інтеграції; стабілізації, функціонування і розвитку соціально-політичного життя; соціально-політичної модернізації; ефективного управління суспільними процесами; правового регулювання суспільно-політичних відносин. Сутність владно-політичної функції полягає у формуванні механізму використання державної влади відповідно до рівня політичної культури та інтересів суспільства.

Закономірністю є те, що політична система як центр влади тримається на примусі, ідеології і довірі до неї народу, тобто - легітимності.

Треба мати на увазі, що класифікацію політичної системи можна проводити на основі різних підходів, грунтуючись на відповідній характеристиці суспільства, а також керуючись масштабами і характером здійснення власне конкретних політичних функцій у суспільстві, особливостями діючого політичного порядку (режиму) та політичної культури цього народу, країни та суспільства.

Вище було розглянуто характеристики політичних систем переважно сталих суспільств. Звичайно, абсолютно сталих, застиглих суспільних організмів, а разом з ними і політичних систем взагалі не існує. Насправді все це перебуває у динаміці, постійному розвитку і русі. Інша справа, що зміни тут можуть мати різні масштаби і темпи. Якщо вони досягають параметрів значної величини, тоді говорять про перехідну стадію чи перехідний період. Ось тут і йде мова про *перехідні* суспільства, які перебувають у стані трансформації своїх основних компонентів, передусім політичної системи.

Розглядаючи поняття "перехідне" або "транзитивне" суспільство, мова йде не лише про трансформаційні зміни, що мають місце у посткомуністичних суспільствах, тобто про перехід від тоталітаризму до демократії. Хоча у переважній більшості концепцій домінує якраз такий підхід до аналізу проблематики. Але мова про це попереду.

Досить поширеною у світовій та вітчизняній політології є інтерпретація цілого ряду посткомуністичних соціумів, у тому

числі й України саме як "перехідних суспільств". Що ж до характеристики їх політичних систем, то ті трактуються крізь призму поняття "*демократичного транзиту*". Деякі фахівці, вказуючи на однопорядковість термінів "перехідний період", "перехідні процеси", "перехідне суспільство", обгрунтовують доцільність вживання поняття "перехідне суспільство" як підсумкового, так би мовити, узагальнюючого результату певним чином зорієнтованих перехідних процесів, що супроводжуються радикальними змінами економічної, правової та політичної системи суспільства.

Перехідне суспільство - це суспільство, що здійснює свою еволюційну трансформацію від одного якісного стану до іншого. Таке суспільство постає тоді, коли в ньому виникають відносини якісно нового типу, які утверджуються не раптово, а поступово, набуваючи нових інституційних та системних якостей.

Треба зазначити, що серед фахівців є думка, яка стверджує, що політичні процеси останніх років, що відбуваються в Україні, Росії, Білорусі, інших країнах СНД, не зовсім відповідають критеріям і параметрам "перехідних суспільств". Особливо це виявляється в політичних системах згаданих держав. Підставою для такого висновку є твердження про те, що на пострадянському просторі, починаючи з середини 90-х рр. XX ст., відбулася своєрідна номенклатурна реставрація, яка загальмувала реформаторські зміни, започатковані на початку 90-х рр. XX ст. Тому якщо й говорити тут про "перехідний період" чи "перехідне суспільство", то вектор "переходу," на їх думку, виявиться зворотним: у цих країнах реставруються авторитарні, а подекуди навіть і напівтоталітарні політичні режими. Як висновок, робиться застереження, що на сьогодні неможливо впевнено прогнозувати, що посткомуністичні трансформації ведуть до демократії.

Разом з тим, попри факти і підстави для критичного ставлення до процесів, що мають місце в окремих країнах пострадянського простору, правомірним буде вживати щодо них термін "перехідний період" та "перехідне суспільство". У цьому разі варто керуватися не ситуативними чи епізодичними проявами та відступами від загальної тенденції, а її спрямованістю на якісні системні зміни, які є домінуючими майже в усіх країнах посткомуністичного етапу розвитку. Необхідно також зважати й на те, що історичний процес загалом та національно-регіональний зокрема, завжди характеризувалися ба-

гатовимірністю та складністю і тому не можуть бути загнані у "прокрустове ложе" якоїсь формалізованої політологічної схеми. Ось чому вони не можуть бути й достатньо точно спрогнозовані. Це торкається як окремих суспільств у цілому, так і їх політичних систем зокрема. Тут мова не йде про агностичну позицію щодо майбутнього, а лише про оцінку всіляких політичних прогнозів як переважно ймовірних.

Головне для визначення стану "перехідності" того чи того суспільства є те, що такі зміни відбуваються і вони мають в історичному масштабі в цілому прогресивний характер. Це ж стосується і політичних систем. Наявними є ознаки набуття менш розвиненими суспільствами рис, характерних для більш розвинених суспільних організмів. Відбувається постійна зміна, ускладнення і вдосконалення традиційних політичних структур та їх функцій, формування і створення нових інституцій, які не були властиві для попередніх етапів їх існування. Слід відзначити, що саме таке розуміння "перехідного суспільства", його модернізації як процесу переходу від старого, традиційного суспільства до сучасного, оновлення його в дусі вимог сьогодення, тобто поступального і безперервного руху від простих до більш складних форм організації суспільно-політичного життя, домінує у середовищі вітчизняних фахівців.

Від початку 1990-х рр. Україна переживає складні трансформаційні зміни. Спостерігаються якісні зрушення еволюційно-революційного характеру в головних сегментах суспільно-політичного життя суспільства і держави.

Світовий досвід показує, що для будь-якої цілісної соціальної системи, а особливо політичної, найбільш кризовими є періоди переходу від однієї стадії до іншої. В цей період різні суспільні групи утверджують чи намагаються утвердити свої корпоративні інтереси, нав'язати усьому суспільству власні ціннісні орієнтири, правила гри. В Україні ситуація поглиблюється одночасним існуванням кількох груп соціально-ціннісних моделей, кожна з яких виступає жорсткою альтернативою іншій. Це суттєво ускладнює перехід від традиційної (радянської) стадії розвитку до сучасної, а також від сучасної до постсучасної (постмодерної). За таких умов, крім розуміння трансформаційної еволюції як загальноцивілізаційного феномена, необхідним є також усвідомлення і її внутрішньої сутності, тобто місця та ролі кожної окремої держави в історії людства і цивілізації.

Сутнісною ознакою процесу якісних змін прийнято вважати структурно-змістовне перетворення політичної системи, що спрямоване на розкриття якихось певних (потрібних чи бажаних) її потенційних можливостей. Сучасна теорія розглядає трансформаційний процес як цілеспрямовану установку держави на здійснення якісних суспільних перетворень не методом копіювання досвіду інших країн, а шляхом поєднання найбільш поширених політичних систем (структур), інституцій, соціальних чинників, які мають універсальний характер, з урахуванням особливостей та специфіки кожного окремого суспільства.

Отже, висновок полягає в тому, що, ставши на шлях якісної трансформації посткомуністичного суспільства, кожна суверенна держава шукає свій оптимальний шлях входження у світовий контекст, з одного боку, спираючись на вже набутий позитивний досвід людства, а з другого - актуалізуючи як свої власні традиції, так й особливості адаптації загальнолюдських цінностей до умов конкретного національного середовища. Саме на цьому шляху має відбутися синтез загальнолюдського та національно своєрідного у трансформації як суспільств у цілому, так і їх політичних систем зокрема.

1.3. Типи

Здобуття Україною незалежності і державного суверенітету об'єктивно поставило завдання політичної побудови громадянського суспільства і демократичної правової держави.

Як і в інших пострадянських країнах, в Україні у процесі державотворення відбувалася своєрідна переоцінка політико-правових цінностей, їх переусвідомлення з позицій загальноцивілізаційних підходів та критеріїв.

Політична трансформація українського суспільства, побудова і зміцнення суверенної, демократичної правової держави затребували інноваційних методологічних підходів як до пізнання сучасних державно-правових явищ, так і до їх безпосереднього правозастосування. Процес творення національної політичної системи в Україні зумовив актуальність формування нової парадигми вітчизняної політології як теоретичної бази наукового забезпечення відповідної практики.

Політична система, що утворилася в країнах колишнього СРСР, має загальне походження і суттєві спільні ознаки. Тоталітарний заідеологізований характер попередньої системи зумовив усебічну "комунікацію" влади лише по вертикалі - за принципом "периферія-центр". Жорстка централізація ієрархії управління врешті-решт зумовила уніфікованість політичного життя, що на певний час загальмувало реалізацію національних стратегій розвитку, оскільки раніше розв'язання таких завдань було прерогативою одного-єдиного політичного та адміністративного центру держави.

Швидкоплинна і в цілому непередбачувана заздалегідь зміна статусу державності (суверенітет і незалежність), безумовно, наклали особливе навантаження на діючу політичну систему. Влада не стільки керувала процесом суверенізації, скільки пристосовувалась до нього. Характерно, що при владі в нових незалежних державах, у тому числі в Україні, в більшості утрималися сили, які генетично пов'язані з політичним та управлінським досвідом минулого. Тому, на думку фахівців, це стало причиною характерної поведінки квазінових пострадянських еліт, а саме: не стільки інноваційної, скільки адаптивної (пристосовницької) реакції на зміни та поведінку, з характерними для них рисами менталітету: консерватизмом, бюрократизмом, формалізмом тощо.

Треба вказати ще на одну рису українського істеблішменту: значну зовнішню залежність - як економічну, так і психологічну й ідеологічну. З одного боку, вона змушена була пристосовуватися до нових стандартів демократії, бо тільки за такої умови могла отримувати фінансову допомогу з боку західних держав, а з другого, не могла водночас позбутися традицій, виплеканих десятиліттями "радянського стилю" управління і політичної поведінки. Остання характеризується відсутністю власної ініціативи та вичікувальною позицією "згори". Внаслідок цього виникла своєрідна зовнішня залежність, продиктована поведінкою угодовства щодо зовнішнього тиску, хоча й разом з тим з'явилося прагнення бодай формально відповідати міжнародним стандартам, зокрема тим, що висуваються до чинників політичної системи. Останні врешті-решт надали додаткового поштовху процесам політичної модернізації, тим самим стимулювавши політичні зміни у загальнодемократичному напрямі.

Серед інститутів, які стали визначальними у функціонуванні нової політичної системи України, стали: Верховна Рада, що трансформувалася з органу радянської чітко квотованої та контрольованої з боку єдиної партії влади в інститут сучасного парламентаризму. Після цього невдовзі з'явився ще один нетиповий для радянської системи влади - інститут президентури. З часом виникли й інші важливі інституції, за своїм характером хоча й не політичні, як, наприклад, Конституційний суд чи органи місцевого самоврядування, проте надзвичайно важливі і знакові щодо оцінки характеру політичних змін та утвердження нового політичного режиму влади.

З самого початку в ролі політичного центру влади, що ініціював конституційні зміни в Україні, стала Верховна Рада, - єдиний орган законодавчої влади. В рамках парламентських ініціатив з'явилися такі історично вагомі документи, як Декларація про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.), Акт про державну незалежність (24 серпня 1991 р.) та започатковано діяльність нових владних інституцій, серед яких насамперед й інститут президентури (5 липня 1991 р.), Конституційний суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини тощо.

З обранням Президента України складові елементи і владно-управлінські зв'язки політико-правової системи зазнали суттєвих змін. Внаслідок досить складної еволюції форм і конфігурацій політичної системи, про що докладніше піде мова в наступних розділах, її центр - державна влада - набула характерних рис влади, що функціонує на засадах поділу функцій, а саме: виконавчої - законодавчої та судової гілок влади.

На сьогодні, маючи Конституцію, яка заклала фундамент організації політичної влади й окреслила контури взаємодії та розподілу повноважень між її ланками, залишається відкритим питання практичного функціонування владного трикутника в системі "Президент - парламент - уряд". Лише недавно (у 2002 р.) нарешті було вирішено питання статусу реальної (організаційно-матеріальної) незалежності судової влади, що істотно звужувало її незалежність від виконавчої гілки влади, а також як і раніше невирішеним залишається питання економіко-фінансової самостійності територіальних громад, не до кінця врегульовані відносини центру та регіонів тощо.

Досвід багатьох країн усталеної демократії переконує, що в будь-якій країні світу взаємини між виконавчою та законодавчою

гілками влади є складними. Однак в Україні вони мають ту особливість, що не до кінця відрегульованим є механізм стримувань і противаг між гілками влади, тому часто-густо конфлікти й суперечки точаться навколо обсягу повноважень та балансу сил серед головних інституцій державної влади. Каталізаторами таких конфліктів нерідко стають спроби та ініціативи змінити саму систему влади. 24 серпня 2002 р. з такою ініціативою виступив Президент України, запропонувавши внести відповідні зміни до чинної Конституції України. Ця ініціатива викликала вкрай критичну реакцію з боку опозиції, яка підозрює главу держави та владний істеблішмент у спробі нав'язати суспільству невигідний політичний проект, мотивований особистими, а не суспільними інтересами.

Отже, виклик історії стосовно України в першій половині 1990-х рр. був категоричним. Необхідно було у вкрай обмежений термін домогтися принципових зрушень у політичній організації та психології суспільства. В разі порушення політичного балансу, різкого запровадження інновацій, надмірних для традиційної культури українського народу, виникала загроза зриву, невідворотної соціальної та культурної деградації, суспільного хаосу. Сумний досвід ряду пострадянських країн є тому наочним свідченням.

Підсумовуючи, можна констатувати, що політична система, яка склалася в сучасній Україні, є виразно посткомуністичною. У ній дивовижним чином поєдналися елементи старої командно-адміністративної, олігархічно-кланової та сучасної демократичної систем влади.

Фахівці відзначають, що характерною особливістю політичної системи України є те, що вона своїм корінням сягає у східноправославну цивілізацію. Історичні ж наслідки і політичні рудименти останньої подолати в сучасному трансформаційному процесі значно важче, ніж тим політичним системам, які базувались на західній культурі.

Отже, політична система в Україні на сьогодні лише частково трансформувалася, оскільки її ключові елементи ще не зазнали якісних змін, які повністю відповідали б сучасній моделі плюралістичного політичного процесу. Для України вкрай важливо нарощувати нові та зміцнювати вже створені політичні інституції, які функціонували б у режимі демократичної прозорості та участі громадян, адже на сьогодні - це головний ресурс політичного розвитку нашої країни у напрямі європейського вибору.

II. Структура та функції політичних інститутів

2.1. Поняття політичного інституту

Поняття "політичний інститут" або ж "політико-правовий інститут" означає установи (організації), здатні приймати політичні рішення і втілювати їх у відповідні правові норми та практику державно-політичного і громадського життя. Власне, сукупність таких інститутів, що здійснюють владу й управління суспільством, становить політичну систему тієї чи іншої країни.

Центральним елементом політичної системи є держава. Про державу ще говорять як про інституціоналізовану форму політики, в якій зосереджені провідні суспільні інтереси. Таким чином, з боку інституційного аналізу держава - це головна інституція суверенної влади, яка в рамках правових норм і на певній території здійснює управління суспільними процесами, забезпечуючи безпеку особи, громадянина та країни в цілому. Правові норми і політичні рішення становлять ті необхідні зв'язки між політико-правовими інститутами, які упорядковують їх сукупність у політичній системі цього суспільства.

Будучи політичним інститутом у рамках певної політичної системи, держава сама складається з елементів, сукупність яких утворює державу як інституційну систему. Це те, що характеризує державу з погляду її зовнішньої конституції або екстер'єру. Традиційно він складається з трьох елементів, а саме: *території* - просторової основи держави; *населення* - сукупності громадян та

спільнот, що проживають на цій території; *політичної влади* - відносин панування і підкорення; управління і підпорядкування, які складаються між органами державної влади та посадовими особами, наділеними владними повноваженнями, з одного боку, і населенням - з другого.

До істотних зовнішніх характеристик держави належить її *суверенітет* - верховенство влади держави всередині країни та її незалежність у зовнішніх відносинах.

Як політичний інститут і носій влади, держава характеризується насамперед наявністю органів влади, сукупність яких та відносини між якими утворюють внутрішню конституцію держави, її інтер'єр.

Традиційно основними політико-правовими інститутами держави з погляду її інтер'єру є: глава держави (монарх, президент, диктатор); парламент; уряд; суди. Зважаючи на винятково важливий вплив таких інституцій, як органи територіального представництва і місцевого самоврядування, а в сучасну інформаційну добу ще й засобів масової інформації (ЗМІ), їх вплив на процес ухвалення політичних рішень, доцільно ці елементи також включати до складових політико-правового інтер'єру держави. Свої владні функції будь-яка держава реалізує завдяки *державному апарату*, діяльність якого спрямована на адміністративне управління країною.

Слід вказати, що названим вище не вичерпується список інститутів, які реально впливають (прямо чи опосередковано) на функціонування політико-правової системи в цілому і на процес та результативність прийняття політичних рішень і правових норм. До них необхідно додати ще цілу низку різноманітних інституцій, котрі мають явне або приховане політичне забарвлення та спрямування. До політичних інституцій, що перебувають між власне державою та громадянським суспільством, треба віднести *політичні партії*. Вони можуть частково інтегруватися в державний механізм влади, якщо відповідна партія (партії) перебувають при владі або ж перебувають за межами влади, тобто в опозиції до неї.

Важливу інституційну роль у демократичному суспільстві відіграють також профспілки, громадські організації, церква, бан-

ки. Але за своєю природою вони не мають на меті політичних цілей як таких, а тому традиційно вважаються елементами інших систем, наприклад, соціально-економічної, національно-культурної і т.ін. Не можуть бути компонентами інститутів політичної системи й окремі (пересічні) громадяни, які в своєму загалі є політично незаангажованими і виступають суб'єктами політики лише під час виборів, референдумів або ж участі в політичній діяльності, яка для них стає професією.

Отже, мережа організацій та структур, які здійснюють владу й управління в суспільстві та причетні до її формування, складають ті структури, що їх прийнято називати "політичними інститутами".

2.2. Організаційно-правові засади конституювання

Політична система лише тоді може забезпечувати вільний розвиток особи і суспільства, коли її інститути працюють у рамках правової демократичної держави. Тут усе взаємопов'язане, адже якщо здійснювати реформування політичної системи, то його слід починати з реформи інститутів держави. В першу чергу визначаються з типом державно-політичного правління.

З самого початку після проголошення незалежності України форма її державного правління становила, по суті, еклектичний набір елементів радянської, президентської та парламентської республік. Так, залишком радянського способу існування політичної системи в умовах незалежності можна вважати певний період існування системи "вертикалі рад", коли Верховна Рада розглядалася як вершина піраміди місцевих рад, як то було за радянських часів. Ухвалена в 1996 р. Конституція України зламала цю систему, але після парламентських виборів 1998 р., коли керівництво Верховною Радою опинилося в руках лівих - представників на той час Селянської та Комуністичної партій - робилися спроби реанімувати цю вертикаль законодавчої влади, кінець спробам якої було покладено парламентською "оксамитовою революцією" 2000 р.

Основні концептуальні засади політико-правової системи та її інститутів закладалися в конституційному процесі. Він розпочав-

ся відразу ж після проголошення Декларації “Про Державний суверенітет України” 16 липня 1990 р.

Протягом 1991-1992 рр. до Конституції України було внесено низку змін і доповнень, що дало змогу частково адаптувати її до вимог демократичного державотворення і конституціоналізму.

Нова Конституція України визначила основні орієнтири державотворення та розвитку політичних інститутів на перспективу. В ній знайшли відображення загальна характеристика держави, статус центральних органів влади, місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо.

Зауважимо, що інститути державно-правової системи України сформувалися в складну ієрархічну, багаторівневу структуру. В основах конституційного політичного ладу України закріплені загальні положення, що визначають принципи організації та функціонування його інститутів. Політична влада функціонує за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Інституції цих гілок влади здійснюють повноваження в установлених Основним Законом межах та відповідно до законів України. Конституція України приділила велику увагу питанням організації діяльності органів державної політичної влади.

Стосовно політичного інституту як органу держави, то в теорії він визначається як складова і водночас відносно відокремлена, самостійна частина політичної системи, яка бере участь у здійсненні функцій держави і діє від її імені. Крім того, такий орган володіє державно-владними повноваженнями, має відповідну компетенцію і структуру, застосовує притаманні йому організаційно-правові форми діяльності. Тобто він уповноважений здійснювати завдання та функції держави. Так Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України здійснюють свої функції майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства - економічній, соціальній, духовній, політичній. Однак орган держави є лише частиною єдиного державного механізму відповідної системи органів державної влади країни.

До середини 1990-х рр. в Україні система цих органів розширилась і насамперед за рахунок уведення до структури державно-правових інституцій Конституційного суду, Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини, суттєво змінилася також система судової влади та органів місцевого самоврядування.

Кожний політичний інститут утворюється у затвердженому державою порядку. Так, Конституція України закріплює, що порядок виборів Президента України *встановлюється* законом, тоді як проведення виборів народних депутатів України *визначається* законом. Організація, повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних і місцевих інститутів виконавчої влади *закріплюються* Конституцією і законами України. Такий порядок підтверджує той факт, що саме держава - цей головний політичний інститут - за допомогою нормативно-правової регламентації визначає юридичний режим організації та функціонування державних структур різного інституціонального підпорядкування.

Слід підкреслити, що в Конституції України 1996 р. закріплені демократичні принципи, на основі яких функціонує механізм політичних інститутів. До них належать:

- суверенність державної влади;
- єдність системи інститутів державної влади;
- виборність, участь громадян у формуванні (виборах) і діяльності політичних інститутів;
- державна служба в цих інститутах;
- право оскарження рішень і дій (чи бездіяльності) інститутів влади у судах;
- відкритість (гласність) діяльності зазначених інституцій.

Наведені вище конституційні принципи спрямовані на забезпечення демократичного стилю діяльності інститутів політичної системи, недопущення їх подальшої бюрократизації.

Досвід свідчить, що процес удосконалення системи державно-правових інститутів в Україні можна ефективно здійснювати за умов, якщо він базується на консенсуальній, а не конфронтаційній основі. Як відомо, поле державно-правових відносин найбільш конфліктне. Можна з упевненістю констатувати, що діюча Конституція України стала вагомим чинником блокування багатьох державно-правових конфліктів. Це зумовлено тим, що Основний Закон України вирішив чимало нагромаджених у суспільстві

суперечностей, визначив демократичний вектор розвитку суспільства і держави. Зафіксовані в Конституції України демократичні принципи світового конституціоналізму набули загальнообов'язкової ваги. Хоча втілення на практиці деяких конституційних принципів, наприклад розподілу влади, навпаки, стало одним з найбільш вагомих чинників конфронтації в конституційно-правовому полі Української держави.

Отже, Конституція - це той головний політико-державний інструмент, який регулює не тільки діяльність основних політичних інститутів держави, а й здійснює правове регулювання їх взаємовідносин і взаємодії.

Світова практика потребує, щоб як неодмінна ознака Конституції була її відповідність соціальним реаліям цього суспільства. При цьому треба враховувати, що сучасна держава грунтується на компромісі, а Конституція - це і є суспільний договір, що примирює різні прагнення та інтереси найбільш впливових політичних сил у країні. Правова, конституційна держава - результат такого компромісу і, відповідно, державна влада цим компромісом обмежена.

Таким чином, різні гілки державної влади, різні політичні сили повинні функціонувати у консенсуальному режимі на базі чинної Конституції та законів України. Конституція - не тільки Основний Закон, що втілює в собі наявні соціально-політичні реалії, а й, так би мовити, обмежувач влади державних політичних інститутів у їх прагненні до узурпації (монополізації) влади в державі.

Віддаючи належне стримуючій, запобіжній та регулюючій ролі чинної Конституції у відносинах гілок влади та політичного процесу загалом, слід зазначити, що це документ перехідного суспільства, який тримається на досить хиткій основі компромісів. Варто нагадати, що чинна Конституція приймалася в досить специфічний спосіб різного протистояння політичних сил і фактично під тиском референдуму з перспективою дострокових парламентських виборів. Зрозуміло, що вона не могла стати надійним підгрунтям для здійснення як суспільно-економічних, так і політичних змін. Обмеженість реформаційного потенціалу Конституції стала очевидною вже невдовзі після прийняття Конституції. Її озна-

ками можна вважати “парламентську кризу” зими 2000 р. та всенародний референдум за народною ініціативою 16 квітня того ж року. Проте на той час досягти бажаного так і не вдалося. Насамперед не вдалося закріпити статусу парламентської більшості, здатної до ефективного законотворення, підтримки уряду, конструктивної взаємодії з урядом і Президентом. Як наслідок цього виникає потреба здійснення політичної реформи шляхом внесення відповідних змін до чинної Конституції.

2.3. Функціональні особливості

Проблеми моделювання інститутів політичної системи в перехідний період ускладнюються нестачею політичної теорії. Тому тут часто виникає загроза некритичних спроб запозичення чужого досвіду. З точки зору особливостей політичної природи системи політичних інститутів в Україні вона може бути охарактеризована як перехідна від неправового типу до правового, в якому - в кінцевому варіанті - методи нормативного регулювання домінують над методами застосування безпосередньо вольових актів органів політичної влади.

Зрозуміло, що перехід від однієї системи політичних інститутів до іншої завжди супроводжується дестабілізаційними процесами. Ці деструктивні явища, що проявилися у конфліктах між гілками влади та різними політичними блоками, центром та регіонами, а також між конфесіями, засвідчили відносно низьку стабілізаційну спроможність системи політичних інститутів України в перехідний період. Хоча при цьому їй вдалося уникнути гострих ексцесів та налагодити цивілізовані контакти з країнами Сходу і Заходу, чим окреслюються широкі потенційні можливості цієї політичної системи в реалізації її погоджувальних функцій.

Протягом усіх етапів становлення української державності її політичні інститути відзначалися також досить низькою здатністю до соціальних інновацій. Наслідком цього є те, що реформи в державі проходять повільно, незбалансовано і супроводжуються великими соціальними втратами. Державні органи, інші політич-

ні інституції часто ставали заручниками інтересів могутніх кланово-олігархічних угруповань. Однак помічена й деяка позитивна тенденція. Мова йде про те, що реформістський потенціал політичної системи зростає тією мірою, якою старі господарські, політичні і культурні структури вичерпують себе, а громадська думка звільняється від тоталітарних та посттоталітарних міфів і стереотипів.

В Україні, так само і в ряді інших "незахідних" держав, чітко простежується бажання до подолання тоталітарного минулого, а це відбувається на тлі певної нестабільності, що в критичні моменти політичного вибору (не так парламентські, як президентські вибори) змушує демократичні сили консолідовуватися під гаслами неприпустимості "червоного реваншу". З огляду на це дослідники трансформаційних процесів у державах незахідного типу (саме так класифікується й українська держава) замість терміна "демократія" застосовують поняття "*демократичний транзит*". Воно, на їхню думку, точніше віддзеркалює багатоманітність умов, обставин, особливостей, поліваріантність результатів відповідних суспільних трансформацій. Характерними рисами "демократичного транзиту" є такі:

- відсутність гарантованого переходу до демократії;
- переплетіння процесів переходу від одного соціально-політичного стану до іншого (не обов'язково з демократичним результатом у підсумку);
- дія універсально-демократичних чинників - таких, приміром, як нормативне ставлення до демократії і масова привабливість демократичних ідеалів, економічна ефективність і делегітимація авторитаризму;
- практичне експериментування з демократичними інститутами і процедурами;
- сприятливе для демократизації міжнародне становище.

На думку деяких фахівців-експертів, в Україні реалізувався курс перетворень, вістрям якого є "розвалювання досягнутого за радянських часів", а суспільна трансформація здійснюється не еволюційним (розвиток здобутого, перехід від нижчого до вищого рівня і т.д.), а інволюційним шляхом (руйнування набутого, перехід від вищого стану до нижчого - "нульового циклу"). Внаслідок

у такий спосіб руйнівних перетворень Україна заявила про себе як про одного з суб'єктів "парадоксального експерименту, що являє собою зигзаг", суть якого полягає "в зміні напряму і якості історичного руху". В результаті цього, як вважають фахівці, українське суспільство ніби дрейфує від збанкрутілої моделі державного соціалізму з його неефективною адміністративно-командною системою управління до іншої крайності - дикого (класичного) капіталізму. Нагадаємо, що такий тип капіталізму існував до великої депресії США 30-х рр. XX ст. і був радикально трансформований розвиненими країнами Заходу в напрямі нині діючої моделі - змішаної економіки і соціально-орієнтованої системи політичних інститутів, що на повен голос заявили про себе після Другої світової війни.

Суспільству загалом і політичній системі, її інститутам зокрема властиві певні межі, в яких можливо здійснювати якісно нові суспільні перетворення, розв'язувати складні проблеми, успадковані від попереднього історичного розвитку. Колосальний баланс колоніально-тоталітарного минулого об'єктивно є основною причиною відставання політичних інститутів України від інших держав, насамперед Центральної Європи, у здійсненні соціальних реформ. Це спричинило несконсолідованість нації; відсутність повноцінної політичної еліти, здатної по-сучасному, на грунті толерантності та політичної коректності розв'язувати гострі проблеми, визначати суспільні та державні пріоритети розвитку України тощо.

Що стосується управлінської функції системи політичних інститутів України в перехідний період, то вона неодноразово демонструвала свою неефективність. Причина цього криється значною мірою у збереженні структури і функцій старого апарату, принципів і методів застарілої кадрової політики. На розв'язання цього ключового завдання перехідного періоду спрямована адміністративна реформа, другий етап якої розпочався ще два роки тому.

Таким чином, інституційна характеристика перехідного періоду в Україні характеризується поєднанням елементів старої та запровадженням нової політичної та адміністративної систем. На порядок денний дедалі нагальніше виступають питання модернізації політичних інституцій, які б розширили фронт реформаційного поступу і зміцнили незворотність уже досягнутих змін і перетворень.

2.4. Модернізація

Термін “політичні інститути” у найбільш загальних рисах вказує на структурні елементи політичної системи, що функціонують у режимі поділу влади. Звідси і виникає поняття “політичний режим”, яке розкриває структурно-функціональний аспект політичної системи. Політичний режим як категорія характеризує політико-владний характер відносин між тими, хто керує, і тими, ким і як керують. Політичні режими поділяються на авторитарні, демократичні і тоталітарні. Однак такий поділ є досить узагальненим, оскільки між ним є чимало проміжних та перехідних форм. Саме у такий спосіб визначається характер політичного режиму й в Україні.

На думку фахівців, він поєднує елементи анархо-демократичного, охлократичного та авторитарно-демократичного режимів правління. Таке сплетіння різносистемних елементів не може тривати довго. Виходом з такого становища може бути або ж серйозна політична криза, або поступова, але глибока і послідовна *модернізація* системи влади.

Україна нині перебуває на стадії пошуку оптимальної моделі політичної модернізації. Ще донедавна як прийнятні розглядалися кілька варіантів політичної модернізації: президентська, парламентська або змішана президентсько-парламентська модель державного правління. Різні політичні сили обстоюють один із цих трьох модернізаційних проектів, що власне й визначає політичний клімат у державі та суспільстві.

Характерною особливістю сучасної модернізації політичних інститутів в Україні є те, що в часі вона збігається з розв’язанням низки складних проблем і насамперед будівництвом нової держави як у владно-політичному та адміністративному, так і в геополітичному аспектах. У нинішній період вона відбувається за принципом “*осучаснення навздогін*”. Це зумовлює своєрідність державно-політичного процесу в нашій країні. Вона полягає в переході від інституційних залишків минулого, що можна визначити як “колоніальний спадок”, до запозичення інституційних норм, структур та механізмів, властивих просунутим у політичному плані країнам і регіонам, що слугують взірцем або моделлю демократичного правління.

Модернізаційний перехід - це відносно тривала процедура структурних змін і досить складний політичний процес, в рамках якого взаємодіють різноспрямовані політичні суб'єкти. Тому особливістю етапу модернізаційного розвитку країни є наявність гострої (безкомпромісної, насамперед в ідеологічному сенсі) боротьби, консолідованість політичних сил переважно на корпоративних засадах, пропозиції та проекти майбутнього країни на принципах жорсткої альтернативності. Разом з тим помітною навіть між полярними силами є схильність до компромісів. Одним із таких компромісів, що ввійшов у політичну історію сучасного українського державотворення, є компроміс між націонал-демократами та старою компартійною номенклатурою, який, на думку багатьох, не лише сприяв мирному самовизначенню України як суверенної держави, а й дав змогу запобігти розвиткові конфронтаційних сценаріїв, включно з громадянським конфліктом.

Між тим серед експертів є припущення, що протистояння, яке існує на сьогодні в Україні між різними угрупованнями, відбувається не у зв'язку з кардинальними змінами у самій системі політичних інститутів, а у зв'язку з перегрупуванням політичних сил та ротацією політичних еліт. Щодо цього треба зазначити, що в Україні дійсно має місце процес становлення різних груп політичних еліт, але, на жаль, за ними ще не простежуються інтереси різних груп політичного класу суспільства, без якого протистояння на елітному рівні не може інституціоналізуватися, а тому здебільшого має кон'юнктурний і тимчасовий характер. Своєрідним проявом цього є факт парламентських виборів. Вони засвідчують не лише прихильність виборців до осіб-лідерів, як на цьому частогусто наголошується, а й вияв певних ідеологічних симпатій та пріоритетів. Однак здійснивши вибір, виборець не може контролювати характер поведінки обраних ним партій чи блоків. Останні здатні йти на компроміси, на які виборці їх не уповноважували. Інакше кажучи, вітчизняні політеліти відчувають себе достатньо автономними щодо свого електорату, і це свідчить про те, що між певними групами еліт та політичним класом, що поділяється на сектори виборців, ще немає усталеного зв'язку.

Також очевидно, що подолати аморфність політичної організації пострадянського українського суспільства можна тільки шляхом справді демократичного процесу легітимації, тобто більш-менш об'єктивного представництва суспільних інтересів. Це означає не що інше як надання їм інституціональної форми. Легітимність у цьому випадку слід тлумачити не лише як "законність" претензій на політичну владу. Мова йде про легітимацію суспільно-політичного устрою в цілому, який має всі необхідні характеристики, щоб заслуговувати на визнання. Взагалі, на думку фахівців, легітимаційний потенціал - це перспективні засади і мотиви, що можуть і повинні бути мобілізовані для ефективної модернізації політичної системи в Україні.

Підсумовуючи викладене вище, можна констатувати, що модернізація як широкомасштабний цивілізаційний процес цілком слугує контекстом для адекватного визначення місця України та особливостей модернізації її суспільства на тлі світової і вітчизняної історії.

Перехідний етап розвитку України в цілому характеризується як системна криза, що охопила економіку, політику, духовність, соціум у цілому. Однак за проявами системної кризовості простежуються не стільки ознаки деградації і незворотності (інволюції), скільки вичерпаність старих ресурсів функціонування системи, тому нинішня системна кризовість поєднується з ознаками оздоровлення й очікуваного прогресу. Саме тому фахівці, говорячи про своєрідний кризовий вузол, характеризують його ще й як "*кризовий синдром модернізації*".

Подолання негативних синдромів модернізації надзвичайно потрібне державно-політичним інститутам України не лише для виведення суспільства зі стану занепаду, а й превентивного запобігання можливому згортанню модернізаційних процесів у цілому. Таким чином, можна констатувати, що система політичних інститутів в Україні, репрезентована провідними органами державної влади, на сьогодні поки що існує як конституційна модель. Завдання ж полягає в тому, щоб наповнити її реальним змістом, а в разі потреби - внести необхідні зміни до Основного Закону держави.

III. Політичні процеси в суспільствах перехідного типу

3.1. Парадигма “перехідного суспільства”

За умов зростання соціальних суперечностей у межах старого суспільства збільшується конфліктний потенціал, який врегульовується в процесі революційних змін, різких поворотів розвитку, соціальних катаклізмів. Про таке суспільство можна сказати, що воно перебуває у кризовому стані. Інший варіант - наявність гострих суспільних суперечностей, проте розв’язання яких відбувається за характерним сценарієм. Відбувається еволюційна зміна владних еліт, формується нова конфігурація політичних сил, кожна з яких пропонує свій метод і шлях системної модернізації - від економічної до політичної і духовної моделі національного розвитку. Таке суспільство підпадає під визначення “перехідного”. У ньому одні соціальні сили втрачають якості соціального, а отже, й політичного лідерства, натомість з’являються інші, які перебирають на себе функцію політичного авангарду.

Україна як типовий продукт розпаду радянської системи уникла революційного варіанта розвитку подій, опинившись таким чином у стадії перехідного етапу становлення, функціонування та розвитку нового економічного фундаменту та утвердження відповідної щодо цього політичної системи.

Перехідне суспільство - це суспільство, в якому здійснюється системна трансформація одного якісного стану в інший. Ці зміни назовні відбуваються як правило еволюційно, проте зміст та-

ких змін полягає у докорінних перетвореннях усього комплексу соціально-економічних та політичних відносин. Ідеологічним інструментом здійснення таких трансформацій, як правило, стають не стільки гасла і декларації політичних партій, розрахованих здебільшого на популістський ефект, скільки прагматичні програми діяльності виконавчої влади, орієнтовані на реалізацію реформ. Реформи в цьому разі - це свідоме *цілепокладання*, на здійснення якого мобілізуються інтелектуальні, соціальні, економічні та політичні ресурси країни і в першу чергу тих сил, які зацікавлені у модернізації системи. Перехідні суспільства розрізняються за темпами та тривалістю реформ, проте спільною їх ознакою є очікування та досягнення нової якості суспільства.

Трансформаційний процес включає такі стадії:

- переоцінку наявного стану суспільства та змісту і масштабів кризи, що, як правило, має системний характер;

- соціальну діагностику, тобто неупереджену об'єктивну характеристику реального стану речей, його джерел та причин виникнення, можливостей і шляхів виходу з кризової ситуації;

- демонтаж віджилої системи, ліквідація її явних невідповідностей досягнутому рівню суспільного розвитку та його тенденціям;

- пошук якісно нових стратегій розвитку, елементами яких є: політична, економічна та соціальна (інколи й національна) ідентичність суспільства, пропонуються альтернативні шляхи як подолання кризи, так і подальшого розвитку.

Трансформацію, яка відбувається в країнах Центральної та Східної Європи, можна визначити як систему, що охоплює увесь спектр суспільних відносин, а саме: політику, економіку, соціальну структуру, управління, культуру та духовну сферу. Уся складність політичного процесу полягає в тому, що єдиної технології трансформаційних змін немає й оптимальну політику перетворень кожній країні необхідно розробляти самостійно. Тому загальною методологічною настановою може слугувати висновок про те, що трансформаційний процес варто розглядати насамперед як міру його повноти, що охоплює всі суспільні механізми, які повинні корелювати з особливостями стану того чи того суспільства або тієї чи тієї країни, виходячи з їх соціокультурних, історичних та

геополітичних реалій, керуючись при цьому національними інтересами. Саме тоді досягається той синергетичний ефект, завдяки якому знімається негативна ситуація, позначена деградацією чи стагнацією - ознак деструктивної кризи. Натомість забезпечується відносно сталий процес еволюційних змін, а системна криза, змінюючись, переходить у стан інноваційного розвитку.

Термін "*трансформація*" досить точно характеризує зрушення у країнах, що розвиваються; ті, що перейшли до нової соціально-економічної політики чи ставлять завдання переходу від старих, традиційних установ та інституцій до нових. Сучасна трансформація вимагає ефективнішого використання ринкової інфраструктури, механізмів соціального захисту та становлення демократичних органів влади, здатних підтримувати, забезпечувати і здійснювати інституційні перетворення в різних сферах суспільного буття.

Політичні зміни відбиваються передусім на політичній стабільності суспільства. Вирішальним критерієм тут є взаємовідносини найважливіших політичних сил, які виникли у процесі трансформації старої політико-економічної системи на нову. Якщо мова йде про якісні зміни при переході від тоталітарного режиму та адміністративних методів управління економікою і суспільством, то ці зміни визначаються: появою й утвердженням ринкової інфраструктури в економіці; демократичними установами і засадами поведінки в політиці; соцільним партнерством у соціумі.

До інтегрально-узагальнених характеристик політичної трансформації належать:

1) структурно-змістовне перетворення політичної системи, спрямоване на розкриття всіх її потенційних можливостей;

2) раціоналізація та забезпечення ефективності влади як вирішального чинника довіри до влади та підтримки її громадянами;

3) диференціація та кристалізація соціальних інтересів, їх політична інституціоналізація, яка передбачає формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних, правових та інших інституцій сучасного суспільства, спрямованих на забезпечення стабільності соціального порядку;

4) забезпечення широкої участі громадян у суспільно-політичному житті;

5) інтеграція суспільства на нових засадах через створення цілісної системи політичної соціалізації.

Таким чином, парадигма перехідного суспільства орієнтує усі зацікавлені сторони політичного процесу на активну взаємодію, а не конфронтацію, оскільки у першому випадку реальною є можливість мобілізувати ресурси на позитивні дії, тоді як у другому - поглиблення руйнівних тенденцій, яке обертається втратою темпів змін на краще, затягуванням фази перехідного періоду, що виснажує економіку і знесилює соціум.

3.2. Політико-інституційні зміни в країнах Центрально-Східної Європи, Балтії та СНД

Визначальним у становленні політичних структур країн Центрально-Східної Європи є їх системний характер. Поряд з трансформацією законодавчої і виконавчої влади тут здійснено судову реформу. Чотири із семи країн визначилися як парламентські республіки (Албанія, Угорщина, Чехія, Словаччина) і три - як президентські (Болгарія, Польща, Румунія).

Проте ще рано стверджувати, що в цих країнах сформовано сталі політичні структури, які оптимально поєднували б демократичні свободи і сильну владу. Радше мова йде про прагнення створити цивілізований політичний простір, який окреслено для кожної держави конституційними рамками, спрямованими на розвиток громадянського суспільства.

Процес політичної трансформації у Центрально-Східному регіоні Європи включав у себе демонтаж попередньої авторитарної політичної системи, створення нових політичних структур та налагодження їх функціювання на засадах демократичних механізмів і процедур формування влади. Авангардом демократизації тут стали колишні члени соцтабору, а саме Угорщина, Польща, Чехія і Словаччина.

На сьогодні у більшості цих країн визначився комплекс демократичних інституцій з їх атрибутивними характеристиками і технологіями здійснення влади, а саме: демократичний конститу-

ціоналізм, поділ влади за функціональними ознаками демократії, багатопартійність, виборність органів влади, незалежність ЗМІ тощо. Ці риси притаманні державам з демократичною політичною культурою.

Як і в розвинених демократіях, у країнах Центральної та Східної Європи склалися загалом дві форми правління - парламентська та президентська. Але домінує все-таки парламентська модель, що в цілому збігається із тенденцією західноєвропейської політичної культури, куди інтегруються колишні радянські сателіти.

З певною мірою умовності можна говорити й про наявність змішаних, тобто парламентсько-президентських форм. Де-юре така система існує в Румунії, а де-факто у Сербії та Хорватії. Парламентаризм у чистій формі склався лише в Чехії та Угорщині (у цих країнах президент обирається парламентом). Проте, як показали останні події у тій же Чехії, в результаті складання президентських повноважень харизматичним Й. Гавелом, чеський парламент довго не міг обрати главу держави, що змусило політичну еліту цієї країни замислитися над перспективою всенародного обрання президента держави. А це вже дещо інша модель політичної системи, оскільки президент стає залежним не від депутатів, а від виборців.

Парламентська демократія тією чи тією мірою характерна також для Словаччини, Болгарії, Словенії, а після прийняття конституції 1997 р. значною мірою до цього типу політичного устрою наблизилася й Польща, хоча в цій країні президент обирається всенародним голосуванням і є досить самостійною політичною фігурою.

В усіх цих країнах центром виконавчої влади є уряд, що його формує парламентська більшість і несе відповідальність за свою діяльність перед парламентом. Та роль, яку в системі влади відіграють прем'єр-міністри у Чехії, Словаччині, Угорщині і Польщі досить близька до ролі канцлерів у Німеччині й Австрії. У парламентській системі влади президент, як правило, не втручається у відносини між парламентом та урядом. Але він може виступати медіатором у разі виникнення розбіжностей і конфліктів між політичними силами в суспільстві. У парламентській республіці президент є гарантом конституції, загальнонаціональним авторитетом. Він не несе відповідальності за дії уряду.

Навіть у Румунії, де роль президента є досить значною, він не має таких вагомих повноважень, як, наприклад, у Росії, де форма правління значною мірою тяжіє до президентської на ділі, хоча де-юре це є президентсько-парламентська республіка. Інституційною особливістю змішаної форми правління є статус уряду та функції і повноваження прем'єр-міністра. Вона значно вища, ніж за президентської форми, проте нижча, ніж за парламентської. Стосовно прем'єр-міністра, то за змішаної системи його кандидатуру вносить на розгляд парламенту президент після консультацій з партією або коаліцією парламентської більшості. При цьому президент у стосунках виконавчої та законодавчої гілок влади відіграє роль посередника.

Якщо порівняти досвід більшості країн Центральної та Східної Європи з досвідом країн СНД, насамперед тих, де існують президентські або напівпрезидентські форми правління, то можна дійти висновку, що парламентська система знайшла своє вираження в країнах, що значно далі просунулися в напрямі ринкових змін та побудови політичної системи демократії. Парламентаризм у цьому випадку сприяє, по-перше, формуванню політичних еліт на засадах консолідації і злагоди, виходячи з національних інтересів і пріоритетів; по-друге, - становленню сильних політичних партій, без яких демократія як система політичних інституцій не може повноцінно існувати.

Як відомо, у початковій фазі політичної трансформації у більшості країн Центрально-Східної Європи виникли сотні політичних партій, громадсько-політичних організацій і рухів. До парламенту обирались представники п'яти-десяти, а часом і більше партій. Щоб сформувати уряд, вони змушені були вступати у політичні коаліції і створювати парламентську більшість шляхом дуже складних, а отже, й не дуже надійних компромісів. Переважно всі уряди були коаліційними, але термін їх перебування при владі був, як правило, незначним - у середньому не більше року.

У країнах Центральної Європи врешті-решт це призвело до формування нової якості політичної культури, за якої статус опозиційної сили не заважає співпрацювати з тих чи інших питань з провладними силами. Елементи цієї культури, що грунтуються на

політичних торгах, переговорах, з дотриманням атмосфери толерантності та схильності до компромісу, склалися, наприклад, в Угорщині і Чехії, дещо меншою мірою - у Польщі і Словаччині. В результаті у цих країнах не було помічено значних політичних конфліктів, які загрожували б глибокою дестабілізацією ситуації , хоча й тут не обійшлося без політичних загострень. Показовим у цьому плані був конфлікт навколо інформаційної політики в Чехії у 2000 р., який вивів на вулиці значні маси демонстрантів з гаслами протесту.

Найскладнішою ситуація з культурою політичної коректності та національної згуртованості виявилася в країнах Балканського регіону. Про це свідчать глибокі та криваві конфлікти в колишній Югославії, дещо меншою мірою - Болгарії. Відставання економічних реформ, соціальні та міжнаціональні тертя і конфлікти тут зумовили появу значної політичної поляризації на рівні політичних еліт. Подекуди навіть мали місце бодай епізодично реставраційні прояви (Болгарія середини 90 рр. XX ст.).

Різниця у темпах політичної модернізації позначається на якості політичної культури. Так якщо у державах Центральної Європи політична активність мас здебільшого інституціоналізувалася і має вигляд боротьби між парламентськими партіями, що природно загострюється під час виборчих кампаній і завершується формуванням парламенту, то в ряді балканських країн політична боротьба за владу часто-густо набуває позапарламентських форм у вигляді вуличних протестів, маршів, пікетів, а інколи й екстремістських проявах політичного тероризму.

Виявом процесу демократизації є зміна поліеліт при владі. У країнах Центральної Європи на початку 90-х рр. минулого століття політичний маятник спочатку різко відхилився праворуч. Амплітуда його коливань була досить значною. Тепер же він коливається від центру то праворуч, то ліворуч, але не надто відхиляючись від центральної осі політичного спектра. Такі коливання стали нормальною і природною пульсацією, властивою демократичному суспільству.

У цих країнах досі збережена вертикаль державної виконавчої влади. Глави адміністрацій обласного рівня призначаються урядом і, по суті, є продовженням урядової адміністрації на території. Серед інших повноважень їм належить і нагляд за органами

територіального самоврядування. В такий спосіб забезпечується єдність державної політики. Повне територіальне самоврядування існує, як правило, на нижчому і середньому рівнях адміністративно-територіального поділу цих країн. У деяких державах (Румунія, Польща) самоврядування частково функціонує й на рівні областей. Взагалі ж як показує досвід країн сталої демократії наявність вертикалі державної виконавчої влади не суперечить головним засадам місцевого самоврядування. Прикладом цього є унітарна Франція, де централізм адміністративного управління збалансовано поєднується із досить значними масштабами самоврядування.

Функціювання і розвиток державної влади у перехідному суспільстві характеризуються тим, що рівень її організуючого впливу на суспільні процеси задовольняє потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, енергійного формування соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави. Однак головні її суб'єкти ще не створили функціонально адекватну, структуровану та функціонально ефективну систему влади.

Процес становлення владних структур проходить не без труднощів. Загальною хворобою є конфлікт між законодавчими та виконавчими владними інституціями, чому неабияким чином сприяє відсутність досконалих правових норм відносин між ними.

Аналіз перетворень, які відбуваються, показує, що політичні, економічні та соціальні реформи тісно пов'язані між собою. В економічній сфері суспільство орієнтоване на відновлення приватної власності і формування властивих ринковій економіці політичних інституцій, забезпечення прав людини і громадян, різного роду спільнот та меншин. Стабільна демократія і ринкова економіка - невід'ємні одна від одної. Політична стабілізація є передумовою успішних господарських реформ, стратегія яких має бути обгрунтована професійно, а успішно здійснювані ринкові зміни створюють передумови для легітимності владних структур.

Системний аналіз усіх чинників політичної стабільності дав змогу виокремити п'ять груп країн, що утворилися на пострадянському геополітичному просторі.

Першу групу становлять країни, де розвиваються демократичні форми врегулювання політичних конфліктів, формується політи-

ко-правовий базис суспільного консенсусу. Це, насамперед, країни Балтії - Литва, Латвія й Естонія. У двох із трьох цих країн домінуючим інститутом політичної влади є парламент (Латвія, Естонія).

Другу групу країн становлять ті, де здійснено більш-менш вагомі кроки на шляху демократизації, але ще має місце відчутний вплив авторитаризму. До них можна віднести Росію, Казахстан, Киргизстан й Україну.

До *третьої* групи належать країни з більш низьким рівнем політичної стабільності. У них існує помітна конфронтація між реформістськими силами: з одного боку, ліберально-демократичними, а з іншого - радикально-патріотичними (націоналістичними) рухами. Це стосується насамперед Білорусі, Вірменії, Молдови та Узбекистану.

Четверту групу становлять держави, в яких немає політичної стабільності. Рівень суспільної напруженості тут визначається не стільки конфронтацією головних політичних сил, скільки руйнуванням головних принципів національного взаєморозуміння з проблем нового державного будівництва. Це стосується насамперед Азербайджану, Таджикистану і Грузії.

Нарешті, окремий п'ятий варіант державного правління, нетиповий для країн пострадянського розвитку, становить Туркменістан. За відсутності скільки-небудь впливової, а головне легальної опозиції, в цій центральноазійській державі утвердився авторитарний режим одноосібного лідерства, що має ознаки східної патрімональної деспотії.

Дуже складно і суперечливо трансформація політичних структур відбувається у Білорусі й Молдові, якщо взагалі тут можна говорити про якісь політичні зміни. Якщо в Молдові внаслідок демократичних виборів на рівні правлячої групи відбулася певна реставрація і до влади прийшли ліві в особі Комуністичної партії, то в Білорусі триває консервація жорстко авторитарних методів політичного управління. Усі ланки і сфери політичного життя перебувають під пильним контролем з боку авторитарного глави держави, який повністю контролює законодавчий орган влади та засоби масової нформації. На сьогодні в Білорусі немає реальної альтернативи вибору політичної сили, здатної здійснити ротацію владних еліт у демократичний спосіб.

Політичні процеси в Росії протягом 90-х рр. минулого століття здійснили значну еволюцію. Країна пройшла шлях від пострадянського парламентаризму, що відзначався значним впливом анархічних проявів та авантюризму, до президентсько-парламентської форми правління, яка суттєво стабілізувала становище в цій державі. В країні істотно знизився руйнівний потенціал сепаратизму, хоча повністю його ліквідувати ще не вдалося. Зміцнився авторитет влади, її вплив на керованість суспільно-політичними процесами. Разом з тим усе це вдалося досягти ціною звуження сегментів демократії, насамперед у сфері інформаційної політики. По суті витиснутими на маргінес виявилися як лівоконсервативні, так і праворадикальні політичні сили, які ще недавно визначали політичне обличчя держави. В країні триває потужний процес формування єдиної політичної сили - партії влади в особі "Единой России".

У політичній сфері центральноазійських країн, насамперед таких, як Казахстан, Узбекистан та Киргизстан послідовно здійснюється курс на незалежність, де й проглядаються тенденції до формування авторитарних режимів. Ці внутрішньополітичні процеси відбуваються на тлі відчутних прагнень цих країн до регіональної та євразійської економічної інтеграції.

Трансформація політичних структур у державах Закавказзя триває ще складніше - владні органи постійно відчувають тиск не лише міжнаціональних конфліктів, а й геополітичного протистояння. Так грузино-абхазький конфлікт супроводжується загостренням відносин за віссю Грузія - Росія, а азербайджано-карабахський, відповідно, Азербайджан - Туреччина - Вірменія. При цьому якщо Грузія та Азербайджан намагаються дистанціюватися від Росії, то Вірменія дотримується послідовної проросійської орієнтації.

У країнах Балтії за основу суспільно-політичного устрою обрано західноєвропейську модель з розвиненим парламентаризмом та особливим наголосом на тому, що носієм державності є титульна нація. Слід відзначити, що Естонія відмовилася від бренда країни із статусом "нової демократії" та "країни перехідного періоду", оскільки де-юре вважає себе правонаступницею республіки, створеної ще в 1918 р. У серпні 1991 р. парламент Естонії ухвалив рішення про поновлення державної незалежності. Низка

досягнень країни за останні роки, зокрема те, що разом з країнами так званої "люксембурзької групи" Естонія невдовзі стане повноправним членом Європейського Союзу (поки що єдина з пострадянських країн та країн Балтії), свідчить про її успіхи як в економіці, так і в політичній трансформації.

Що ж стосується України, то в процесі радикальних реформ, що проводяться ось уже майже десять років, у ній сформувалися такі характерні риси та особливості:

1) посилюється керованість суспільними процесами з боку державної влади завдяки не лише адміністративним, а й політичним та економічним важелям;

2) регіони прагнуть, але поки що не одержують бажаних повноважень, оскільки надмірна "регіоналізація" небезпідставно може загрожувати єдності і цілісності молодої держави;

3) зростає спеціалізація політичних інституцій, їх диференціація у системі "законодавча - виконавча - судова влада";

4) підвищується рівень участі народних мас у політиці, які здатні приймати відповідальні рішення.

Таким чином, політико-інституційні зміни, що відбулися протягом останніх десяти років у Центрально-Східній Європі, засвідчили наближення їх до політичних систем, які функціонують у більшості країн Європейського Союзу. Ці зміни в цілому забезпечили досить швидкий процес розвитку перехідного періоду, який створив необхідні економічні, соціальні та правові засади їх інтеграції у європейський геополітичний простір.

Натомість переважна більшість країн СНД демонструє складний шлях пошуку політичної ідентичності, яка супроводжується спалахами політичної боротьби і конфронтації. У цьому випадку політика з інструмента консолідації і мобілізації зусиль перетворюється на засіб гальмування трансформаційних процесів. Як наслідок - перехідний етап розвитку тут затримується, що негативно впливає на процеси економічного реформування та суспільної модернізації.

Якщо в незалежних державах Центральноазійського регіону можна спостерігати різні прояви авторитаризму - від м'якої в одних випадках та жорсткої в інших, то в ситуації країн Балтії, де укорінилися інститути демократії, можна спостерігати динаміч-

ний рух у напрямі європейської інтеграції. Для цих країн перехідний період від тоталітаризму до демократії, по суті, завершився.

Отже, виходячи з цього, можна констатувати, що досвід перехідного періоду країн Центрально-Східного регіону, з одного боку, СНД і Балтії, з іншого, демонструє різні моделі, темпи і спрямованість розвитку. Це спонукає глибше замислитися над процесами, які відбуваються безпосередньо в нашій країні.

3.3. Характер трансформаційних процесів в Україні

Аналіз політичної трансформації в Україні свідчить про те, що за відносно короткий термін у політичній сфері відбулося багато змін, що мають загальнодемократичний напрям. Вони сприяли появі принципово нових інституцій в українському політикумі.

На відміну від перетворень у соціально-економічній сфері, де поки що не вдалося досягти суттєвих зрушень, у політичній сфері вони значно відчутніші. Вже на початку періоду трансформації в країні були утворені такі владно-політичні інституції, як Верховна Рада - парламент України, інститут Президента, змінено статус уряду, започатковано судову реформу, закріплено виборчу систему на багатопартійних засадах, розпочалося реформування місцевого самоврядування. Для адекватного пізнання трансформаційних змін в Україні доцільно скористатися методом зіставлення та порівняльного аналізу.

Зіставляючи та порівнюючи політичні зміни в країнах Центральної Європи, доходимо висновку, що на темпи і якість політичних змін у нашій державі суттєво впливає чинник значно тривалішого функціонування тоталітарного режиму, його політичної системи, ніж у цих країнах. Останні зберегли власну державність і їм було порівняно легше, ніж Україні, утверджувати свою політичну суверенність. На відміну від нашої держави, там також краще збереглася соціальна стратифікація, сприятливішим було економічне середовище, зокрема, не до кінця було викорінено інститут приватної власності, що в підсумку полегшувало форму-

вання соціальної бази ринкових перетворень. Зрештою, й перетворення в них почалися раніше.

Сучасна трансформація передбачає зміну, передусім, таких якостей, як легітимність, демократичність та ефективність влади; розвиненість та зрілість громадянських структур; широту і надійність прав і свобод людини. Трансформація соціальної структури і зрушення в національній культурі похідні від зміни цих інституцій, тому мають вторинний характер.

Процес упровадження нових формальних регуляторів у політиці та управлінні дивовижно переплівся з такими антидемократичними проявами, що мали місце в середині та у другій половині 90-х рр. минулого століття, як: ескалація неплатежів, викликана бартеризацією обмінних відносин, затримки виплати заробітної плати, "тінізація" фінансово-економічної сфери тощо.

Стосовно цього ситуація в країнах Центральної Європи мала вигляд набагато привабливіший. Цьому сприяла низка чинників, про які вже говорилося, але крім цього необхідно ще додати такі, як: наявність економічних дисциплінуючих механізмів; соціокультурні традиції високопродуктивної праці, зумовлені конкуренцією; більш високий рівень консолідації суспільства та краща готовність еліт до самообмеження. Важливим стимулом було й бажання "повернутися до Європи" - ідея, яку підтримувала критична маса як політичних еліт різного гатунку, так і політичного класу в цілому.

Ідея європейської інтеграції суттєво вплинула на моделювання не лише форми, а й змісту політичної інституціоналізації влади, висувала на порядок денний вимогу узгодження законодавств країн із законодавствами країн - членів Європейського Союзу, що залишало менше можливостей для інституційних імпровізацій, змушувало акторів політичного процесу виявляти більшу послідовність і жорсткість в реалізації мети - вибудови регулятивних механізмів (законодавчих, політичних, організаційних), покликаних упроваджувати й захищати нові "правила гри".

Конкретна ситуація та вектор розвитку у країнах постсоціалістичного світу мають різний вигляд. В одних державах трансформаційна рецесія була подолана досить швидко, і вже кілька років спостерігається пожвавлення господарської активності (Польща,

Словенія, Чехія, Словаччина, Угорщина). В інших - до них належить, зокрема, така велика країна як Росія - економіка впродовж 90-х рр. не змогла позбутися циклічних криз, де злети чергувалися з глибоким падінням.

На сьогодні найкращі економічні показники мають лідери центральноєвропейського регіону - Словенія, Польща і Чехія. Друга група країн - Угорщина та Словаччина, третя - Румунія і Болгарія. Гірше серед країн цього регіону виглядають Україна і Росія, хоча, що стосується нашої держави, то протягом останніх двох років за темпами щорічного зростання ВВП вона перебуває серед лідерів країн Європи та СНД.

Успіхи та невдачі трансформації залежать здебільшого від якості постановки і розуміння трансформаційних завдань, способів їх реалізації та політичної волі провідників перетворень, які мають вирішальний вплив на результати змін.

Так, наприклад, у Росії від самого початку економічних перетворень була зроблена ставка на всесилля "економічної свободи" при невмінні нею користуватися та ігноруванні всієї багатоманітності ринкових інституцій. Провідники та ідеологи російських реформ постійно підкреслювали тезу про органічну слабкість держави у "транзитних" країнах, до якої відносили й свою. Звідси випливало, що регулюючі функції держави, цілком легітимні в усталених ринкових господарствах, у перехідний період мають бути зведені до мінімуму. Це, як було відзначено раніше, повністю підпадає під визначення держави як "нічного сторожа", тобто її класичної версії, обгрунтованої ще за часів Адама Сміта.

Водночас лідери трансформаційних змін у країнах Центральної Європи, поновивши за допомогою демократизації державну машину, зуміли забезпечити дієздатність та авторитет влади як такої. Тому в цих країнах уможливлено здійснення курсу, який забезпечує раціонально-прагматичний підхід до лібералізації економіки, приватизації державної власності, досягнення макроекономічної стабілізації і зростання.

Зрештою, головний напрям системної трансформації перехідних суспільств визначається діяльністю політичних структур щодо формування демократичних правових держав і громадянського суспільства.

IV. Парламент як інститут законодавчої влади

4.1. Природа парламентаризму

Парламент - це представницький орган державної влади, що здійснює законодавчу функцію і наділений конституційно визначеними повноваженнями і компетенцією. Парламентом України є Верховна Рада - єдиний орган законодавчої влади, що формується на засадах народного волевиявлення.

Важливо наголосити, що розгляд парламенту як політичного інституту, а не лише як органу державної влади передбачає насамперед з'ясування його внутрішньої структури (одно чи двопалатний); принципів формування (тип виборчої системи); характер відносин з іншими гілками влади.

Як інститут представницької влади, парламентаризм передбачає партійно-політичну структурованість суспільства, сталість виборчого законодавства, що дає можливість максимально враховувати суспільні інтереси та захищати їх на рівні законодавчого органу влади. Найкращим чином досягненню цієї мети сприяє наявність політичних партій та пропорційна виборча система.

Обсяг конституційної компетенції парламенту залежить від форми правління, характеру політичного режиму, конституційних традицій та політичної культури суспільства. Так у державах з парламентською формою правління його компетенція найширша. Тут парламенти здійснюють або контролюють усі найважливіші сфери суспільного життя: крім законодавчої, ще й виконавчу та судову гілки влади, вирішальним чином впливають на бюджетний процес.

У країнах з президентською формою правління парламенти мають значно вужчий обсяг повноважень та компетенції, а найголовніше те, що їх вплив на виконавчу владу здійснюється здебільшого опосередковано і насамперед шляхом бюджетної політики.

Дещо ширші повноваження парламенту в країнах так званої змішаної форми правління - президентсько-парламентської. Тут представницькі органи влади беруть безпосередньо участь у формуванні уряду, отже впливають на його склад, у такий спосіб визначаючи політичний курс держави в цілому (див. табл. 2).

На характер діяльності та обсяг повноважень парламентів впливає не лише форма правління, а й державний устрій країни. Так, наприклад, у державах з федеративним устроєм компетенція національного (федерального) парламенту нерідко обмежується з боку суб'єктів федерації, а в унітарних з децентралізованим характером управління, відповідно, територіальних одиниць - органів місцевого самоврядування.

При вивченні парламентаризму як політичного інституту важливим є поняття "*парламентська компетенція*". Під компетенцією мають на увазі обсяг виключних повноважень та конституційно визначених функцій, що їх здійснює той чи той орган влади. Що ж до парламенту, то його компетенція може мати абсолютний або відносний характер. Про абсолютну парламентську компетенцію мова йде тоді, коли у законодавчому порядку точно визначено перелік питань, стосовно яких парламент може приймати закони та інші рішення. При цьому передбачається, що інші питання перебувають у віданні президента або уряду, інших суб'єктів влади.

4.2. Парламент у системі поділу влади

Необхідно зазначити, що компетенція Верховної Ради України визначена ст. 18 Конституції України. Коло парламентських повноважнь, згідно з Основним Законом нашої держави, визначається 36-а пунктами, що за формальними ознаками перевищує обсяг повноважень будь-якого іншого органу влади, зокрема, Президента та уряду.

Як інститут влади, український парламент вже відбувся, однак його структура, місце в поділі владних функцій і повноважень,

Таблиця 2

Моделі влади

Форми правління	Структура парламенту	Статус уряду	Тип виборчої система	Органи місцевого самоврядування	Адміністративно-територіальний устрій
1. Президентська республіка	- однопалатний; - двопалатний	- призначається президентом; - президент очолює уряд	- мажоритарна (відносної більшості); - пропорційна	- керівники місцевих адміністрацій призначаються; - рівень автономізації обмежений	- переважно унітарний; як виняток, трапляються федеративні республіки
2. Парламентська республіка	- як правило, однопалатний	- обирається парламентом на коаліційній основі	- пропорційна	- керівники місцевих адміністрацій обираються; - рівень автономії органів місцевого самоврядування значний	- децентралізований; - унітарний; - федеративний
3. Парламентсько-президентська республіка	- двопалатний; - однопалатний	- коаліційний, формується переважно парламентом за участю президента	- пропорційна або змішана	- керівники місцевих адміністрацій як призначаються, так і обираються	- унітарний з елементами децентралізації і квазіфедеративного устрою

статус народного депутата і насамперед депутатський імунітет, інші аспекти діяльності цього органу все ще перебувають у центрі політичних дискусій. Першочергового розв'язання вимагає питання чіткішого визначення статусу депутатських повноважень, характер представницького мандата. На сьогодні в Україні частина народних депутатів, обрана за багатомандатним партійним списком (або списком виборчого блоку), має загальнонаціональне, а частина, обрана від округів за мажоритарним принципом, - територіальне представництво. Отже, мова йде про імперативний та вільний мандат. Якщо імперативний мандат вимагає виконання наказів виборців насамперед свого округу, звідки випливає їх право на відзив депутата, то вільний мандат дає змогу депутатові представляти інтереси всіх виборців країни, а не лише свого округу. Однак механізм відзиву депутата на сьогодні не діє, що зрештою призводить до ігнорування народними обранцями інтересів навіть свого округу. Варто нагадати, що з погляду теорії представництва імперативний мандат означає неподільність народного суверенітету. Він може бути лише тимчасово делегований своїм представникам, але не може бути відчуженим. Таке розуміння відносин між народом та його обранцями ще у XVIII ст. запропонував французький філософ-просвітитель Ж.-Ж. Руссо.

Очевидно, такий дуалізм має бути подоланий у процесі подальшої реформи виборчого законодавства. З погляду згаданої доктрини депутат є ніхто інший як найманий на конкурсних засадах виборцями працівник, зобов'язаний неухильно виконувати їх волю. Принцип імперативного мандата найкраще кореспондується з мажоритарною виборчою системою.

Однак цей принцип має і свої суттєві недоліки. Насамперед він не відповідає системній природі суспільства, яке не є сумою частин, а певною цілісністю, що функціонує за законами системності. Одним із її наслідків є те, що інтереси виборців окремого округу можуть не збігатися, а то й зовсім суперечити національним інтересам країни, що важливо для збереження територіальної цілісності та її неподільності. Особливо це важливо в країнах з національно-територіальними утвореннями на кшталт національно-адміністративних автономій, а також країн з неусталеними державно-політичними традиціями, де інколи досить сильними є прояви відцентрових тенденцій, регіоналізму та сепаратизму.

У країнах сталої демократії парламенти та їх члени, як правило, є представниками всієї нації. З метою врахування особливостей адміністративно-територіального поділу створюються двопалатні парламенти, з яких одна палата представляє інтереси всієї країни, а інша - її території або регіони. Як представник загальнонаціонального виборчого округу, депутат в ідеалі підпорядковується лише Конституції та власному сумлінню. Хоча на практиці його парламентська поведінка найбільше залежить від партійної належності та фракції, в якій він перебуває. Тому, крім моралі та права, на діяльність депутата суттєвий вплив має ще й партійна дисципліна, провідником якої є парламентська фракція. Принцип вільного мандата найкраще кореспондується з пропорційною (або частково - змішаною, тобто пропорційно-мажоритарною) виборчою системою.

4.3. Парламентська республіка

Важливою складовою внутрішньої структуризації (інституціоналізації) парламенту є його поділ на парламентську більшість та меншість, відповідно, - парламентську владу та опозицію. Загальновизнаною нормою є те, що наявність парламентської опозиційності - це критерій зрілості демократичного устрою країни. Опозиційність взагалі і парламентська зокрема - природний інститут демократії і парламентаризму, що має бути узаконений та регламентований.

Політичним законом, наприклад, класичної парламентської республіки є те, що уряд формує парламентська більшість. Парламентська меншість при цьому також бере участь у його кадровому забезпеченні. За нею може бути закріплена певна частина парламентських комітетів, але не більше трьох.

Опозиція - це інституційне вираження політичної волі, що її підтримує меншість громадян цієї країни. Влада, обрана більшістю населення, володіє легітимним правом на ухвалення рішень від імені всього народу та країни, що відповідає нормам і критеріям демократичного правління. Важливо пам’ятати, що більшість ніколи не гарантована від помилок, тому в інтересах усього суспільства слід також враховувати й позицію меншості, втіленням якої

на парламентському рівні і є опозиція. Справжня демократія не визнає як диктатури більшості, так і диктатури меншості.

Теоретичною базою обгрунтування опозиції в політичній системі в цілому та парламенті зокрема є принцип дії динамічних систем. Такі системи, як відомо, існують за наявності двох контурів управління: перший забезпечує функціональну стабільність системи; другий зумовлює її зміни, рух та розвиток. В умовах політичної системи його дію можна інтерпретувати як взаємодію двох режимів, а саме: відтворення і стабільності, гарантією якого виступає політична більшість; удосконалення і розвиток, що забезпечується дією опозиційних сил. Щоправда, тут необхідно зважити на такі характеристики опозиційності, які забезпечують цей режим, а саме: системність, конструктивність, відкритість, цивілізованість. Вони передбачають, що опозиція пропонує альтернативні підходи та раціональні засоби вирішення суспільних, а не корпоративних інтересів, оприлюднює факти зловживань владою, не передбачених нормами чинного законодавства.

Умовами діяльності цивілізованої опозиції слід вважати: партійно-політичну структурованість суспільства; виборче законодавство, що стабільно функціонує; чітке визначення у статутах партій їх парламентської та позапарламентської діяльності; наявність нормативно-правової бази для її функціонування. Конституювання в правовому полі країни діяльності опозиції повинна передбачати не лише права, а й обов'язки, що покладаються на опозиційні сили. Адже нерегламентована опозиційність - це шлях до хаосу та анархії.

Вітчизняний парламентаризм на сьогодні перебуває ще в стадії становлення, пошуку оптимальної моделі самоорганізації як внутрішньої - одно- чи двопалатна система, більшість та меншість, так і зовнішньої - уточнення прерогатив у системі поділу влади, зокрема, що стосується відносин парламенту і Президента та парламенту з урядом.

На сьогодні авторитет парламенту в Україні порівняно з іншими гілками влади є дещо нижчим. Чинниками цього явища є: неефективна законотворча робота; радикалізація політичних настроїв; розчарування населення у можливостях парламенту створити законодавче поле антикризових реформ; слабкість через внутрішню неструктурованість та незбалансованість, що призводить до конфлікту політичних інтересів різних політичних угруповань. Усе це разом значно політизує роботу Верховної Ради, знижує продуктивність законодавчої роботи.

V. Виконавча влада. Уряд і президент

5.1. Моделі виконавчої влади

Будова держави визначається через форми правління, в яких втілюється організація верховної влади, структура і порядок взаємовідносин вищих державних органів, посадових осіб і громадян. Однією з головних форм правління є республіка. У сучасному світі існують три головні різновиди республіканського правління: парламентська, президентська та президентсько-парламентська. Їх головні характеристики наведені у табл. 3.

Характерною ознакою *парламентської* форми правління є формування уряду на парламентських засадах, коли він складається з представників однієї або кількох партій, які мають більшість у парламенті. Такий уряд є відповідальний перед парламентом і може бути відправлений у відставку. Парламент тут не тільки творить закони і приймає бюджет, а й спрямовує та контролює діяльність уряду. Виконавча влада може належати міцному уряду більшості, хиткому коаліційному уряду та слабкому уряду меншості.

Формування уряду на парламентських засадах полягає в тому, що персональний склад виконавчої влади певною мірою відбиває партійну структуру парламенту - до уряду входять представники партії або партій парламентської більшості, які, керуючись вимогами партійної дисципліни, здійснюють волю своєї фракції. Вотум недовіри уряду з боку парламенту спричиняє або відставку уряду, або розпуск парламенту і проведення дострокових виборів. При цьому урядова та парламентська кризи в парламентській республіці можливі й у разі парламентської рівноваги.

Таблиця 3

Форми правління

Найважливіші характеристики взаємодії владних органів	Президентська форма правління	Парламентська форма правління	Президентсько-парламентська форма правління	Парламентсько-президентська форма правління
Парламент	затверджує за поданням президента кандидатури на ключові посади в уряді; долає “вето” глави держави не менш ніж $^2/_3$ голосів; не передає законодавчі повноваження іншим органам	дає згоду на призначення глави уряду; може висловити урядові недовіру з подальшою його відставкою; передає урядові частину своїх повноважень щодо видання законів	загалом аналогічна парламентській формі	призначає главу уряду; формує партійний або коаліційний уряд, затверджує його склад; може висловити урядові недовіру з подальшою його відставкою; передає урядові частину своїх повноважень щодо видання законів
Уряд	очолюється безпосередньо главою держави, посада глави уряду відсутня; діє за принципом індивідуальної відповідальності керівників відомств, які готують проекти рішень для президента; колегіально не працює; йде у відставку лише разом з президентом	очолює і формується прем’єр-міністр - глава уряду; використовує механізми делегованого законодавства; приймає колегіальні рішення і діє за принципом колективної відповідальності	підпорядковується главі держави і главі уряду одночасно; в іншому - аналогічно парламентській формі	очолює прем’єр-міністр; підконтрольний і підзвітний парламенту; одночасно в іншому - аналогічно парламентській республіці
Глава держави	обирається всенародно; очолює уряд, призначає і звільняє керівників центральних відомств; може накласти “вето” на закон, ухвалений парламентом; не може розпустити парламент	успадковує владу (монархія) або обирається непрямим шляхом (республіка); формально призначає главу і склад уряду; може за згодою глави уряду розпустити парламент	обирається всенародно; формально призначає главу і склад уряду; може головувати на засіданнях уряду	обирається всенародно; разом з парламентом призначає склад уряду відповідно до наданих Конституцією повноважень; призначає і звільняє керівників центральних відомств; може накласти “вето” на закон, ухвалений парламентом; може розпустити парламент
	Україна, США, Бразилія, Колумбія, Філіппіни, Аргентина, Чилі, Уругвай	ФРН, Італія, Чехія, Словаччина, Латвія - республіки; Канада, Бельгія, Нідерланди, Великобританія, Швеція - монархії	Франція, Росія, Польща, Україна, Румунія, Болгарія, Естонія, Литва, Грузія	Португалія, Фінляндія, Польща

Спираючись на парламентську більшість, уряд у парламентській республіці здатний справляти значний зворотний вплив на законодавчий орган, на управління справами в країні, а його глава (прем'єр-міністр, канцлер) нерідко постає як перша керівна особа в державі.

У парламентській республіці теж може бути президент, як, приміром, у Німеччині, Італії, Австрії. За таких умов президент є главою держави, вважається гарантом державної єдності та незалежності країни. Проте фактичні його прерогативи тут суттєво обмежені ритуальними або символічними заходами: він може репрезентувати країну в міжнародних відносинах, звертатися з посланнями до народу, закріплювати своїм підписом закони, користуватися правом відкладного вето, призначати прем'єр-міністра і за його поданням формується уряд. При цьому вищим органом виконавчої влади залишається Кабінет Міністрів.

Надзвичайно важливою процедурою в будь-якій державі є прийняття бюджету. В парламентській республіці, як правило, проект бюджету розробляє й пропонує уряд. Прийняття парламентом державного бюджету багато в чому нагадує загальну законодавчу процедуру. Разом з тим воно має і свої особливості. Розгляд бюджету країни тут є приводом та нагодою для обговорення урядової політики загалом і може стати підставою для порушення питання про недовіру урядові в цілому або ж до якогось з його членів, а також підставою для ухвали постанови про догану.

Суттєвою ознакою президентської республіки є значна роль президента в системі органів державного управління. Президент республіки має широке коло повноважень і прерогатив; він одночасно є главою держави і главою уряду, посада прем'єр-міністра при цьому, як правило, відсутня. Уряд у таких республіках формується позапарламентським шляхом - через призначення його членів президентом незалежно від партійного складу парламенту (останній може лише затверджувати склад уряду); міністри зобов'язані проводити політику, яку визначає президент, а ті несуть відповідальність за її виконання в першу чергу перед президентом.

Можливість зосередити широкі повноваження в окремих структурах виконавчої влади надає їй оперативності, дієвості та гнучкості за умов, що швидко змінюються. Понад те, президент, як правило, має право відкладного вето на закони, що їх приймає парламент.

Характерною ознакою президентської республіки є чіткий поділ державної влади, за яким окремі її органи мають визначене коло повноважень і значну самостійність одні щодо одних. Так само як парламент не в змозі оголосити вотум недовіри урядові, так і президент не має права достроково розпустити парламент.

До цього додається ще й те, що в структуру президентської республіки закладена можливість невідповідності партійного складу уряду та парламентської більшості, яка може належати іншій партії, ніж партія президента. Звичайно, це ускладнює життя політиків і вимагає більшої ретельності у пошуках порозуміння. Разом з тим такий стан справ може бути засадою політичного балансу й суспільної стабільності. За дотримання Конституції парламент здатний врівноважувати сильну президентську владу, не дати їй перерости в режим авторитарного правління.

У наведеному схарактеризованому вигляді президентська республіка як форма державного правління існує в Сполучених Штатах Америки та в більшості країн Латинської Америки.

Третім головним різновидом республіки є президентсько-парламентська (*напівпрезидентська*) республіка. Вона існує в Австрії, Ірландії, Болгарії, Франції, Україні та в інших країнах. За цієї форми правління сильна президентська влада поєднується з ефективним контролем парламенту за діяльністю уряду. Президентсько-парламентська республіка не має таких усталених типових рис, як парламентська чи президентська. У різних країнах вона тяжіє до однієї з цих двох класичних форм. Її головна характерна риса - *подвійна відповідальність уряду:* перед президентом і парламентом.

Класичним зразком президентсько-парламентської республіки є Франція. У ній президент і парламент обираються незалежно один від одного. Парламент не може усунути президента, який, у свою чергу, має право розпустити парламент з обов'язковою умовою оголошення терміну позачергових парламентських виборів. Президент є керівником держави і верховним головнокомандувачем, репрезентує країну на міжнародній арені, має право *нагального вето* на рішення парламенту, а також право одноосібного запровадження надзвичайного стану, але на час його дії він втрачає право розпуску парламенту.

Без узгодження з парламентом, але враховуючи конфігурацію в ньому політичних сил, президент призначає главу уряду, разом з яким вони формують Кабінет Міністрів. Керівник держави головує на засіданнях уряду, затверджує його рішення й тим самим контролює його діяльність. Сам президент не має права законодавчої ініціативи, але таким правом користується прем'єр-міністр, що несе всю відповідальність за діяльність Кабінету. Парламент має можливість контролювати уряд через прийняття щорічного бюджету, а також шляхом винесення йому вотуму недовіри.

У президентській республіці уряд очолює сам президент. Згідно з Конституцією він має значну політичну самостійність, користується конституційним правом скликання і розпуску парламенту при дотриманні належних процедур; володіє правом законодавчої ініціативи, домінуючої участі у формуванні уряду і доборі його глави - прем'єр-міністра. В цілому тут президент є уособленням виконавчої влади, її безпосереднім носієм.

Виконавчу владу за парламентської форми правління формує виключно парламент. Він формує Кабінет Міністрів, обирає прем'єра. У сучасних парламентських республіках до прерогатив парламенту належить й обрання президента, який за таких умов виконує здебільшого представницькі та консультативні функції. Нестабільність урядів - характерна особливість парламентських республік, оскільки склад Кабінету Міністрів тут залежить від балансу політичних сил, представлених у парламенті, а також тиску на нього депутатів, що чиниться іззовні.

Четвертим головним різновидом республіки є парламентсько-президентська (напівпарламентська) республіка. У світовій практиці на сьогодні не існує чіткого поділу між президентсько-парламентською і парламентсько-президентською формами правління, а грані, що відрізняють їх, досить умовні і нечіткі. Критерії поділу визначаються тією кількістю повноважень, які є в парламенту, президента та голови уряду. В основному, це стосується домінування одного з цих органів у таких процесах:

- формуванні уряду;
- затвердженні бюджету;
- розпуску парламенту;

- призначенні членів виконавчої влади;
- призначенні членів судової влади;
- законодавчій ініціативі.

Парламентсько-президентська форма правління дає змогу до певної міри збалансувати різні важелі влади, що домінують у класичних формах республіки (парламентській і президентській). Така модель політичної системи - це модель організації політичної влади в розвинених демократичних країнах Західної Європи (Фінляндія, Португалія, Польща).

У парламентсько-президентській республіці формування органів влади і реалізація ними владних повноважень відбувається за такою процедурою:

- у процесі вільних виборів, що відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, виборці обирають до парламенту депутатів від тих чи інших політичних партій;
- у такий же спосіб у процесі всенародного голосування обирається президент країни (глава держави);
- партії, що отримають найбільшу підтримку виборців, створюють у парламенті свої партійні фракції, які й утворюють парламентську більшість;
- парламентська більшість на основі домовленостей між фракціями, що входять до неї і відповідно до їх чисельності в складі парламенту, формує партійний або коаліційний уряд;
- парламентська більшість та створений нею уряд становлять серцевину влади за рахунок отримання ними з боку парламенту певних повноважень, а саме:
- парламент здобуває право на призначення глави уряду шляхом узгодження його кандидатури з парламентською більшістю, яку виносить на затвердження президент;
- затвердженню парламентом підлягає і склад уряду, за діяльність якого парламент несе повну відповідальність, тим самим чітко розподіляється як право, так і відповідальність представницького органу влади;
- за урядом закріплюється право на призначення керівників інших центральних органів виконавчої влади, тим самим забезпечується вертикаль владних повноважень;

- всенародно обраний президент виступає як гарант конституційних прав і свобод громадян, незалежності та територіальної цілісності держави, він є верховним головнокомандувачем Збройних сил країни та представником держави на міжнародному рівні;

- для виконання означених функцій президент, згідно з Конституцією держави, має активне коло повноважень, які можуть бути або незначними, або більш суттєвими. Проте за всіх умов уряд залишається відповідальним перед парламентом.

За такої форми державного правління гілки влади перебувають у постійному динамічному взаємозв'язку, пошуку компромісу і рівноваги. У цьому разі система правління діє ефективно, однак трапляється, що питання про місце та роль кожної з гілок влади набуває конфліктних форм.

У країнах змішаної форми правління поєднується сильна виконавча влада з позитивними якостями парламентської демократії. Виконавча влада тут поділена тією чи тією мірою між президентом та урядом, його главою - прем'єром (див. табл. 4).

Виконавча влада є однією з трьох гілок державної влади, яка організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню політику держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини. Призначення виконавчої влади є похідним від принципу поділу єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Він викликаний необхідністю створення такої структури влади, що має її демократизувати, підпорядкувати закону й зробити більш ефективною, спираючись на об'єктивний механізм її організації та функціювання.

Вперше ідею про незалежність виконавчої влади висунув англійський філософ і політичний мислитель Дж. Локк ще в другій половині XVII ст. Французький мислитель Ш. Монтеск'є у XVIII ст. визначив структуру виконавчої влади у складі уряду, його центральних установ та місцевих адміністрацій.

Виконавча влада охоплює всю державну діяльність, яка не належить до законодавчої та судової влади. Вона становить широку сукупність державних установ та органів, які здійснюють владно-політичні, владно-управлінські та розпорядчі функції, й забезпечує реалізацію прийнятих законів і рішень на всій території країни.

Таблиця 4

Уряд за різних форм правління

Форми правління	Принцип формування	Статус прем'єр-міністра	Статус міністрів	Статус Державних секретарів	Механізм призначення і ротації
1. Парламентська республіка	за підсумками парламентських виборів більшість обирає уряд	- підконтрольний лише парламенту; - за його поданням призначаються міністри	політичні фігури	адміністративні фігури	відставка шляхом недовіри з боку парламенту
2. Президентська республіка	призначається президентом	- є главою Кабінету Міністрів - центральним органом виконавчої влади	адміністративний	- перші заступники міністрів або відсутні	вибірковий шляхом відставки з ініціативи глави держави
3. Парламентсько-президентська республіка	призначається переважно парламентом за участю президента	- підконтрольний, як правило, парламенту	політичні фігури	адміністративні фігури	відставка через недовіру

Осередком виконавчої влади в будь-якій державі є *уряд*. Йому належить перша роль у державному управлінні суспільними справами, у виконанні настанов законодавчої влади й забезпеченні дотримання встановлених законів. Уряд - найвищий орган виконавчої влади в державі, який певною мірою підпорядковується законодавчому органу. Урядом у різних країнах можуть бути Кабінет Міністрів, Рада міністрів, Державна рада тощо. Очолює уряд його глава - прем'єр-міністр, голова Ради міністрів, канцлер тощо.

Як правило, повноваження уряду включають:

- виконання рішень законодавчої влади;
- здійснення функцій загального керівництва та управління справами в державі;
- прийняття рішень з усіх найважливіших внутрішніх та зовнішньополітичних питань;
- законодавчу ініціативу - направлення до розгляду парламентом проекту бюджету, проектів законів та інших нормативних актів.

Керівний вплив уряду поширюється на всі найважливіші сфери життя суспільства. Державна виконавча влада має у своєму розпорядженні розгалужений адміністративний апарат, який зобов'язаний неухильно виконувати урядові директиви. Урядовий курс здійснюється і через діяльність членів уряду, які очолюють відповідні міністерства та відомства.

Формально уряд вважається колегіальним органом, який несе солідарну відповідальність за прийняті рішення та здійснюваний курс. Кількісний склад і структура уряду в кожній країні різні. Понад те у більшості країн не існує й строго фіксованого переліку міністрів, за винятком хіба що США та Швейцарії. Конкретну номенклатуру (перелік) міністрів та кількість членів уряду утверджує парламент щоразу під час призначення нового уряду.

Проте державним органом політичного керівництва є не весь уряд, а його к*абінет*, до складу якого входять, як правило, провідні члени уряду, що очолюють найважливіші міністерства.

Вирішальну роль у діяльності уряду відіграє його глава. Він очолює виконавчу владу в державі, часто має особливі, конституційно визначені повноваження, керує роботою інших членів уря-

ду. Глава уряду в країнах з парламентськими формами правління має широкі повноваження в зовнішній та військовій сферах. Значно зростає його влада під час надзвичайних ситуацій, які надають йому право на надзвичайні повноваження.

Спосіб формування уряду детермінований формою правління. Якщо посада прем'єр-міністра відсутня, то уряд формує глава держави - президент. При цьому окремих членів уряду, які очолюють найважливіші відомства (оборони, фінансів, закордонних справ, безпеки), затверджує парламент (США, Філіппіни, Венесуела).

Якщо ж посада прем'єр-міністра передбачена чинним законодавством, останній призначається главою держави, як правило, з представників тієї партії (коаліції), яка здобула перемогу на парламентських виборах. В одних країнах глава держави призначає главу уряду без формальної згоди парламенту (Великобританія), в інших - після схвалення запропонованої кандидатури більшістю депутатів (Російська Федерація). Зрештою, кандидатуру глави уряду можуть визначати самі парламентарі (канцлер у Німеччині) без втручання глави держави.

Склад уряду формує прем'єр-міністр і зазвичай лише формально затверджує глава держави. У деяких країнах глава уряду після формування останнього повинен в установлений законом термін подати на розгляд парламенту урядову програму діяльності, яка має бути схвалена абсолютною більшістю голосів депутатів (Бельгія, Італія). Така процедура отримала назву *інвеститури* уряду.

Структурно уряди складаються з міністрів та інших осіб, які входять до його складу залежно від конкретної політико-правової системи. Міністри можуть очолювати відомства, побудовані як за функціональною (економіка, фінанси, закордонні справи), так і за галузевою (сільське господарство, освіта, охорона здоров'я) ознаками.

Треба мати на увазі, що лише в президентсько-парламентських і парламентсько-президентських республіках уряд здійснює окремі законодавчі функції. Урядова законотворчість дістала назву *делегованого* законодавства.

Принципи делегованого законодавства закріплені у вигляді політико-правових норм у конституціях Франції, Італії, Іспанії та низки інших країн Європи. Приклади законодавчих актів уряду - *ордонанси* (Франція), законодавчі *декрети* (Італія).

Специфіка статусу президента як глави держави полягає в тому, що в цьому статусі окреме місце займають повноваження у сфері виконавчої влади (державного управління). Причому їх обсяг прямо залежить від наявної в державі форми правління: цей обсяг більший у президентській республіці, менший - у парламентській.

Формула президентства визначається політичною зрілістю суспільства. Більш-менш сформоване громадянське суспільство, усталені демократичні традиції, укорінена партійна структура породжують парламентські системи. Там, де соціальні та політичні інституції ще не розвинені як слід або досить слабкі, це компенсується інститутом сильної президентської влади, нерідко навіть з ознаками авторитарного правління. Разом з тим необхідно пам'ятати, що з цього правила є й свої винятки. Прикладом такого винятку є демократична система США, що загалом характеризується як класична президентська республіка. Очевидно, що такий феномен є наслідком певних політичних традицій та політичної культури цієї країни.

5.2. Виконавча влада: уряд і президент

У системі органів виконавчої влади України виділяються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

1) вищий рівень - Кабінет Міністрів (у функціональній взаємодії з президентом);

2) центральний рівень - міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів центральні органи виконавчої влади;

3) місцевий або територіальний рівень.

До складу Кабінету Міністрів входить прем'єр-міністр, перший віце-прем'єр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Цікаво порівняти структуру урядів України і США. До складу останнього входять глави департаментів. Крім цього, членами Кабінету є сам президент і віце-президент. Разом з тим треба вказати на суто дорадчий статус американського кабінету, оскільки

всі рішення у межах повноважень виконавчої влади у цій країні приймає президент одноосібно.

Відомо, що ефективність функціювання політико-правової системи держави загалом чи її ключових складових - парламенту, уряду та глави держави - визначається рівнем впливу кожної з цих інституцій як на інші елементи системи, так і на суспільство в цілому. Обидва типи зазначених впливів взаємопов'язані, але правові впливи, на відміну від політичних, мають законодавчо-формалізований, тобто інституційний характер.

Можливість правових взаємовпливів парламенту, уряду та глави держави грунтується на Конституції. Конституційна визначеність цих впливів є суттю механізмів стримувань, противаг та взаємодії. Конкретно мова йде про дію цих механізмів в контексті відносин Верховної Ради, Кабінету Міністрів і Президента.

На сучасному етапі вітчизняного державотворення становлення інституції президентства зумовлено об'єктивними потребами перехідного періоду щодо зміцнення в першу чергу виконавчої влади. Адже за умов неструктурованості суспільства, аморфності політичного класу та відсутності сильних й авторитетних політичних партій парламент втрачає керованість, наслідком якого стають перманентні політичні конфлікти як у самому суспільстві, так і всередині його. Саме тому запровадження інституту Президента надало політичним процесам в країні більшої стабільності, сприяло посиленню регулятивного впливу держави, в цілому зміцнило вплив владних структур на процеси соціально-економічних та державно-правових перетворень.

Необхідно підкреслити, що справжнє зміцнення цієї гілки влади, підвищення її ефективності неможливі без створення дієвої "вертикалі" виконавчої влади. Саме завдяки останній досягається належна реалізація владних рішень згори донизу.

У Конституції України передбачено здійснення інтегруючої функції Президентом України в межах його конституційного призначення як "глави держави" (ст. 102). Зокрема, кадровий вплив Президента на уряд означає можливість призначення главою держави на урядові посади та звільнення з них.

Специфіка статусу Президента України як глави держави полягає в тому, що в цьому статусі окреме місце займають його

повноваження у сфері виконавчої влади (державного управління). Посаду Президента не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією гілкою (зокрема виконавчою) державної влади. Адже інститут президентури, що уособлює політичне керівництво державою, має наскрізний характер, тобто стосується кожної з гілок влади. Таким чином, цей інститут характеризується певними інтегруючими ознаками в системі поділу влади. Разом з тим сам характер виконавчої влади пояснює природну, органічну спорідненість статусу президента з функціями та повноваженнями саме цієї гілки влади.

Законодавчий вплив Верховної Ради на президента означає можливість ухвалення законів (у тому числі Конституції), що окреслює правове поле діяльності глави держави в Україні. У свою чергу президент має можливість політично впливати на парламент шляхом підконтрольних йому засобів масової інформації, натомість у парламента такі можливості скромніші.

У свою чергу має місце й управлінський вплив Кабінету Міністрів на президента шляхом реального керування соціально-економічними та іншими ключовими для держави і суспільства сферами життєдіяльності. Однак значно ширші можливості зворотного вливу з боку Президента на уряд, який контролює не лише його кадровий склад, а й у цілому здійснюваний урядом курс. Серед іншого, Президент може це робити через щорічні послання до парламенту. Однак специфіка президентсько-урядових відносин у нашій державі ще не набула належної рельєфності. Внаслідок цього український уряд перебуває у незручному для себе подвійному підпорядкуванні - парламентському та президентському, переобтяжений обов'язками, але, по суті, обмежений у правах самостійно здійснювати урядову програму. Очевидно, цей блок міжінституційно-владних відносин вимагає вдосконалення та відповідного законодавчого врегулювання. Можливості для цього створює політична реформа, яка серед іншого передбачає формування коаліційного уряду парламентською більшістю, яка й несе відповідальність за його діяльність.

На сьогодні ж парламентський вплив на уряд здебільшого здійснюється через бюджетний процес. Адже Верховна Рада має виключне право ухвалювати закон про бюджет, можливості кори-

гувати його доходні та витратні статті, тобто бюджетний баланс. У свою чергу ресурсний вплив уряду на парламент означає можливість Кабінету Міністрів через свої структури в центрі і на місцях реально управляти господарством, щоденно розподіляти чималі фінансові та матеріальні ресурси. А тут є пряма зацікавленість кожного депутата чи фракції в тому, щоб найкраще вирішувалися ті питання, які відповідають їх особистим чи корпоративним інтересам.

Як висновок з визначення характеристик та статусу інституту виконавчої влади в цілому і в нашій країні зокрема, варто зазначити:

перше, як інститут влади він перебуває в прямій залежності від форми правління та характеру політичного режиму в країні;

друге, якщо для президентських республік цей інститут, по суті, збігається з інститутом президентури, а в парламентських є головним у системі виконавчої влади і підконтрольний парламентові, то в змішаних системах він перебуває у подвійному підпорядкуванні - і парламенту, і президента;

третє, в Україні інститут виконавчої влади перебуває у подвійному підпорядкуванні, але статус уряду вимагає законодавчого врегулювання;

четверте, в нашій країні проблема статусу уряду значною мірою детермінована невизначеністю інституту парламентської більшості та меншості, які беруть участь у формуванні Кабінету Міністрів.

VI. Інститут місцевого самоврядування

6.1. Адміністративно - територіальний устрій

Поняття адміністративно-територіальної одиниці

Будь-яка держава, як було зазначено, характеризується насамперед територією, на яку поширюється її влада. Масштаби і структура території суттєво впливають на організацію державної та іншої публічної влади, її форми. З метою найкращого здійснення цієї влади її організація переважно прив'язується до структурних частин території тієї чи тієї держави. В одних випадках це можуть бути тільки звичайні адміністративно-територіальні одиниці (області, округи, райони тощо), в інших - особливі автономні територіальні утворення (автономні області, автономні округи, автономні райони тощо), а іноді більш-менш самостійні держави або державоподібні утворення (республіки, штати, землі та інші суб'єкти федеративного устрою тощо). Отже, за формою політико-територіальної організації держави поділяються передусім на унітарні та федеративні, кожна з яких, у свою чергу, включає певні різновиди.

Відповідно до Конституції Україна належить до держав унітарного типу. Термін "унітарна держава" походить з латинського слова *unus, unitas,* що означає "один", "єдність". Унітарна держава, таким чином, складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначає центральна влада.

Унітарна держава нині є найбільш поширеною формою державного устрою.

В унітарній державі є лише одна загальнонаціональна Конституція, норми якої застосовуються на території всієї країни без будь-яких обмежень, а також існує тільки загальнонаціональне громадянство. Для унітарної держави характерна єдина система вищих органів (парламент, глава держави, уряд). Юрисдикція цих органів поширюється на всю територію країни, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Останні не наділені ознаками політичної самостійності. В цих одиницях (департаменти, області, округи, райони, міста тощо), як правило, утворюються власні представницькі та виконавчі органи, які функціонують відповідно до загальнонаціонального законодавства і зобов'язані застосовувати законодавчі та інші нормативні акти, які приймають центральні органи державної влади.

Унітарний характер Української держави означає, що її територія є цілісною і неподільною, що складові частини цієї території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави. Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію - адміністративно-територіальний устрій, суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові елементи. Отже, "*територіальний устрій*" - категорія більш широка, аніж "*адміністративно-територіальний устрій*", його невід'ємна складова частина.

Згідно із ст. 132 Конституції України територіальний устрій України грунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Щодо адміністративно-територіального устрою України, то це внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові елементи, якими виступають адміністративно-територіальні одиниці. В цілому такий устрій зумовлений соціальними,

економічними, етноісторичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками. *Адміністративно-територіальна одиниця - це частина єдиної території, просторова основа для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування*.

Відповідно до Конституції України (ст. 133), систему її адміністративно-територіального устрою становлять: Автономна Республіка Крим (далі - АРК), області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

За своїми географічними ознаками вони не є однорідними , а поділяються на *регіони* (АРК, області, райони) та *населені пункти* (села, селища, міста). Адміністративно-територіальні одиниці не є однорідними також і з огляду на те значення й місце, яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою нашої країни.

Первинним рівнем адміністративно-територіального устрою нашої держави є села, селища, міста, райони у містах. Середнім - сільські райони та міста з районним поділом. Верхнім рівнем адміністративно-територіального устрою є АРК та області, міста Київ і Севастополь.

Слід зауважити, що в теорії та практиці державного будівництва питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю є досить дискусійним. Населений пункт - це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом.

Населені пункти, що є на території України, поділяються на міські і сільські. До міських належать міста загальнодержавного значення - Київ та Севастополь, які мають спеціальний статус, міста республіканського (в АРК), обласного та районного підпорядкування; до сільських - села і селища незалежно від їх адміністративного підпорядкування. В сільській місцевості поширеною є практика створення так званих сільрад або сільських округів, які складаються з кількох населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає.

У великих містах як адміністративно-територіальні одиниці визнаються також відповідні частини цих міст - райони у містах.

Питання щодо найменування та перейменування сіл, селищ та міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, встановлення і зміну їх меж здійснює Верховна Рада України. Виключно законами України визначаються статус столиці України та спеціальний статус інших міст. За певних умов населеним пунктам може надаватися статус гірських населених пунктів.

Треба зазначити, що адміністративно-територіальною одиницею (АТО) є не кожний населений пункт і не населений пункт як такий, оскільки це поняття скоріше географічне. АТО - один чи кілька населених пунктів з навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Ось чому в інших країнах первинну ланку адміністративно-територіального поділу має не село, селище, місто, а комуна, муніципалітет, громада (община). Ця назва є похідною від первинного суб'єкта місцевого самоврядування - комуни, муніципалітету або громади. Тому невипадково дехто пропонує згодом і в нашій країні запровадити універсальну назву первинної ланки АТО, а саме "громада". Тоді система територіального устрою України складатиметься з громад та регіонів (АРК, області, райони).

У контексті проблем, що розглядаються, необхідно підкреслити, що питання низового рівня адміністративно-територіального устрою в демократичній державі перебувають у прямій залежності від проблем місцевого самоврядування. В Україні територіальну основу місцевого самоврядування становлять село, селище, місто. Право самостійно вирішувати питання місцевого значення визнається за територіальними колективами мешканців "природних" адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень. Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибоке історичне коріння. В поселеннях люди природним шляхом організовувалися для спільного життя, в рамках яких розв'язували свої проблеми. Саме захисту природних прав кожної окремої територіальної громади та людини і покликаний слугувати такий конституційний інститут влади, як місцеве самоврядування.

Отже, місцеве самоврядування має чітко виражений локально-територіальний характер. Воно здійснюється лише там, де реально проживають люди: село, селище, місто. Будь-які інші, нав'язані згори утворення, як-от: волості, округи тощо, які б являли собою об'єднання кількох областей, районів, міст чи сіл і називалися б "землями" або "регіонами", мають на меті адміністративні, економічні та інші цілі. Однак теоретично вони не становлять цілісного просторового ареалу - основи місцевого самоврядування. Тому проблеми територіального поділу на низових ланках є проблемами не адміністративного, а місцевого самоврядування, проблемами формування дієздатних територіальних громад. Що ж до політико-адміністративного підходу їх вирішення, то тут криється певна небезпека для місцевого самоврядування.

Важливо мати на увазі те, що утворення ефективного самоврядування на основі сіл, селищ, міст, а не укрупнених територій (регіонів) обумовлено ще й тим, що території (регіони), як правило, тяжіють до автономізації та підвищення державного статусу, в перспективі це може призвести до адміністративно-територіальної федералізації, натомість природні адміністративно-територіальні одиниці - населені пункти - такої тенденції не виявляють. Разом з тим необхідно максимально враховувати економічні, соціально-демографічні, етнічні та регіонально-культурні особливості територіальних громад з метою запобігання проявам соціальної та політичної напруги там, де для цього є відповідний грунт.

Тривалий час питання щодо правового статусу населених пунктів в Україні регулювалося Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР 1981 р., яке на сьогодні значною мірою застаріло, хоча б з огляду на те, що Конституцією України не передбачено створення такого органу, як Президія Верховної Ради України, на яку було покладено вирішення відповідних питань. Деякі питання, пов'язані зі статусом населених міст в Україні, регулюють закони "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.), "Про статус гірських населених пунктів в Україні" (1995 р.), "Про столицю України - місто-герой Київ" (1999 р.) та інші нормативні акти у частинах, що не суперечать Конституції України.

Суб'єкт регіону

Як було зазначено, важливою ланкою адміністративно-територіального устрою України є також регіони. До регіонів треба зараховувати передусім АРК, області, райони.

АРК є складовою частиною України, її регіоном, якому, відповідно до Конституції України, надано право на автономію. В межах повноважень, визначених Конституцією України, АРК вирішує питання, віднесені до її відання. Вона має Конституцію, яку приймає Верховна Рада Криму та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Область - верхній рівень адміністративно-територіального устрою України. Це великий регіон, який характеризується певною цілісністю та самодостатністю економічного й соціального розвитку, а також місцевими особливостями і традиціями. Відповідно до Конституції до складу України входять: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Область поділяється на райони, міста обласного значення та інші адміністративно-територіальні одиниці. Сільський район - середній рівень адміністративно-територіального устрою України - невеликий регіон з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими та міськими населеними пунктами, які входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальними одиницями, що поєднують властивості населених пунктів та регіонів, є так звані міськради, міські округи, які виникли внаслідок адміністративного під-

порядкування місту (як правило, обласного, республіканського (АРК) чи загальнодержавного значення) інших населених пунктів зі збереженням за ними статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць. Так, наприклад, округ Севастополя об'єднує 30 населених пунктів, у тому числі 8 сільрад, селище та місто районного значення.

У межах території України можуть утворюватися й інші спеціальні територіальні утворення - військові, судові округи, прикордонні, екологічні, спеціальні (вільні) економічні зони, адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування та інші територіальні утворення, порядок утворення та функціонування яких має визначатися окремими законами.

Треба зазначити, що на момент проголошення незалежності Україна мала сформований територіальний устрій, який фактично залишився без суттєвих змін і після прийняття Конституції України. Однак адміністративно-територіальний устрій України не є незмінним. Наочно можна спостерігати тенденції щодо трансформування й реформування нинішнього адміністративно-територіального устрою. Великі міста, зокрема з кількістю населення понад 1 млн жителів, постійно ставлять питання про перетворення їх на міста загальнодержавного значення, обласні центри - про надання їм спеціального статусу (наприклад, проведення місцевого референдуму з цього питання у Львові у 2002 р.). Активізуються процеси об'єднання територіальних громад сіл, а також їх роз'єднання там, де вони вже об'єднані у сільради (сільські округи). Хоча це й не передбачено Конституцією, постійно порушуються питання про об'єднання сільських громад з міськими громадами, наприклад, приєднання до Києва територіальної громади Вишгорода. Не можна не помітити й появу відцентрових тенденцій регіонів у різних формах: від прагнення утворити економічну раду Півдня України, спеціальної самоврядної автономії Закарпаття, ідеї відродження Донецько-Криворізької республіки, утворення ради регіонів, пропозицій про економіко-правовий експеримент з розширенням економічної самостійності регіону та вільної економічної зони в Одеській області до пропозицій кардинальної реконструкції державного та адміністративно-територіального устрою

країни: відмови від двох з половиною десятків регіонів та конституювання (економічно, демографічно, культурологічно сформованих тощо) 4-6 регіонів (наприклад, Центральноукраїнського, Донецького, Причорноморського, Західного); проведення соціального районування з урахуванням історико-географічних особливостей, національного і етнографічного складу населення та територіальної спеціалізації виробництва (наприклад, утворення 9-и районів); створення економіко-адміністративних районів на зразок тих, що були утворені і невдовзі ліквідовані у Радянському Союзі у 50-60-х рр. (утворення 10 районів); природно-кліматичного районування (утворення країв, які становитимуть з 7-9 повітів) або взагалі федералізації України, зокрема переходу до федерально-земельного устрою.

Отже, встановлена Конституцією України система державного устрою та адміністративно-територіального поділу України не знімає з порядку денного необхідності подальшого осмислення цих явищ, а відтак і пошуку більш досконалого варіанта територіального устрою України.

6.2. Місцеве самоврядування: інституційні засади

Наявність зазначених вище тенденцій значною мірою є рефлексією, по-перше, на відсутність сталої регіональної політики держави; по-друге, ігноруванням державою правосуб'єктності територіальних громад - головних носіїв публічної влади на місцевому рівні; по-третє, традиційно спрощеним уявленням про регіоналізм як системну категорію та багатофакторне соціально-економічне та політико-правове явище. Адже регіоналізм як державна політика - системоутворююча детермінанта, яка не тільки визначає напрями розвитку державності в Україні, але є ефективним засобом сприяння демократії, місцевому самоврядуванню, стабільності і розвитку країни.

Під *регіоналізацією* треба розуміти процес регіонального структурування територіального простору країни, а також все більше включення регіонів в економічне, соціальне та політичне

життя на локальному, національному та транснаціональному рівнях. Основні функціональні складові будь-якого соціуму - політика, економіка, культура - мають свої специфічні форми реагування на простір та реалізацію в ньому, що має вираз передусім у регіональній самоорганізації та диференціації суспільства. Регіоналізація як одна з форм організації і самоорганізації простору та населення, що на ньому проживає, здійснюється в різних формах. Так, соціокультурна регіоналізація пов'язана з характером розселення та безпосередніми контактами між людьми, які проживають у цій місцевості, що фіксуються їх побутовим досвідом та етнографічними особливостями. Такі територіальні спільності, як, наприклад, територіальні громади, порівняно невеликі за масштабами, але мають велику спорідненість, породжуючи яскраво виражену локально-територіальну та регіональну самосвідомість. Остання має переважно емоційно-психологічну природу, засновану на почуттях симпатії, любові, гідності, патріотизму тощо, які відчуваються у ставленні до своєї "малої батьківщини". Особливу роль у виробленні регіональної свідомості та самосвідомості відіграє також історичний фактор (у деяких випадках достатньо небезпечний для збереження цілісності держави), який виявляється в наявності певної традиції самоорганізації цієї місцевості та реалізується у вигляді історичної пам'яті, образів героїчного минулого тощо. Основним збуджуючим мотивом такої регіоналізації нерідко виступають вимоги збереження регіональної національно-культурної ідентичності та своєрідності, а також особливої ролі, притаманної цьому регіону в системі внутрішньодержавних та міжнародних взаємодій.

Так, якщо історична пам'ять пов'язана з долею Росії, Польщі, Чехії, Словаччини, Румунії або Угорщини, в складі яких перебували в минулому українські землі, з плином часу може бути трансформована у державницьке русло завдяки засобам освітньої і гуманітарної політики практично безболісно, то інші аспекти диференціації врегулювати складніше. Чинник поліетнічності особливо значущий для Криму, Закарпаття і Буковини - регіонів, де на національній основі ще донедавна мали місце прояви політичного сепаратизму. Соціокультурна та історична регіоналізація, органічно

узгоджена з загальнонаціональною регіональною політикою, сприяє підвищенню відповідальності людей за місце свого проживання та є могутнім стимулом консолідації суспільства на основі місцевого патріотизму (так званого патріотизму "своєї дзвіниці"). При цьому її інституціоналізація в Україні може не виходити (принаймні не повинна виходити) за рамки загальновизнаних форм місцевого самоврядування.

Економічна регіоналізація іманентно притаманна будь-якій державі та переважно ініціюється її центральними органами з метою господарського районування. Разом з тим економічна регіоналізація традиційно виникає на основі регіональної спеціалізації, яка визначається (принаймні має визначатися) історичною, природною, демографічною та іншою специфікою.

Суб'єктом політичної регіоналізації стає політичний регіон як область політичного простору, яка відрізняється особливою політичною організацією або (та) наявністю особливого політичного інтересу. Такий регіон є суб'єктом прийняття політичних рішень, які відрізняються (можуть відрізнятися) від рішень державної влади, хоча й не суперечити їм, а також суб'єктом самоврядування та фактором політичного тиску. Природа політичного регіону може бути інституціональною (наприклад, регіон як результат адміністративно-територіального поділу) або перебувати в області політичної самоорганізації простору. Можна сказати, що політична структура суспільства у кожний момент часу є своєрідною результуючою цілеспрямованої діяльності щодо зміни параметрів політичного простору та процесу його самоорганізації. Прикладом політичної регіоналізації може слугувати національне самовизначення. Для цієї форми регіоналізації пріоритетне значення має вже не регіональна, а національна самосвідомість.

Отже, питання регіоналізації в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України мають знайти своє вирішення з урахуванням усіх зазначених вище (соціокультурних, економічних, політичних) моментів. Тому не випадково головною метою державної регіональної політики, згідно з Концепцією державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України 2001 р., проголошується створення умов для динамічного,

збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державна регіональна політика визначається складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів щодо забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів - АРК, областей, міст Києва та Севастополя.

З приводу неодноразово висловлюваних пропозицій щодо федералізації України необхідно зазначити, що аналіз відомих світовій практиці різновидів державного устрою, а також вікових традицій вітчизняного державотворення вказують на те, що сьогодні Україна - об'єктивно і суб'єктивно - ближча до форми унітарної держави з системою децентралізованого управління. Що ж до пропозицій запровадити в Україні федеративний устрій, то вони є досить штучними і на загал нераціональними. Але якщо і централізована федерація є для державності України небажаною - як такою, що таїть певні негативні наслідки у вигляді відродження сепаратистських настроїв, то реалізація ідеї децентралізованої федерації, на якій наполягають деякі політичні сили в регіонах, могла б стати загрозою політичної стабільності в державі.

Звідси випливає висновок, що найбільш адекватним сучасній ситуації підходом до політико-територіальної організації України є збереження наявного адміністративно-територіального поділу країни з можливим у майбутньому переглядом кордонів і внутрішнього устрою деяких областей. Сучасні ж адміністративно-територіальні одиниці в цілому більш-менш гармонійно вписуються в пропорції країни, відбивають ієрархію соціально-економічних центрів та пов-

ністю співвідносяться з аналогічними одиницями регіоналізованих країн Європи, зокрема таких, як Франція, Італія, Іспанія - наближених до нас як за розмірами, так і чисельністю населення.

Законом України "Про адміністративно-територіальний устрій України", який був прийнятий Верховною Радою України у 1997 р., але поки що не набув чинності, детально врегульовано порядок вирішення адміністративно-територіальних питань на рівні Верховної Ради України та місцевих рад, а також ті вимоги, яким мають відповідати рішення, що їх приймають ці органи.

Треба сподіватися, що в майбутньому Україна здійснить реформу адміністративно-територіального устрою, яка торкнеться не тільки первинної ланки - громад, а й верхньої - регіонів, система яких склалася не завжди із урахуванням географічних, економічних, соціальних та інших чинників.

6.3. Політико-правовий статус регіону

Значення регіонального фактора в процесі державотворення невпинно зростає. Його дію обумовлюють історико-культурні особливості різних територій України, господарсько-економічна та фінансова нерівність територіальних одиниць, зазначена вище законодавча неврегульованість деяких питань адміністративно-територіального поділу України і владних відносин, загальноєвропейські тенденції регіоналізації, децентралізації, автономізації, а в окремих випадках - федералізації унітарних держав (приклад Бельгії), процеси регіональної інтеграції і співробітництва в Європі. Означені моменти значною мірою актуалізують необхідність вивчення регіональних особливостей України задля нейтралізації наслідків ймовірного виникнення дезінтеграційних процесів. У свою чергу, недостатня увага до регіону як явища, регіонального чинника у процесах державотворення, проблем регіоналізації тощо може породити непередбачувані наслідки як політичного, так і соціально-економічного, культурного та іншого характеру.

До останнього часу у вітчизняній науковій літературі визначенню і дослідженню категорії "регіон" не приділялось належної

уваги, хоч у цьому напрямі й зроблено певні кроки. Зараз регіональну тематику інтенсивно розробляє широке коло дослідників: від політологів, юристів, спеціалістів з економічної статистики та соціального планування до авторів, зайнятих вивченням регіональних конфліктів. Питання регіональної політики стали складовою частиною багатьох політичних дискусій, отримавши нове висвітлення у контексті проблем глобалізації. Так, під *регіоном* розуміють територію, яка має сукупність спільних, взаємопов'язаних характеристик. Деякі автори вважають регіоном частину народногосподарського комплексу з певними ландшафтом, кліматом, корисними копалинами, а також зі специфічною виробничою спеціалізацією, яка залежить від густоти населення, характеру його поселень, традиційних занять, відносин з жителями інших регіонів, що значною мірою визначаються етнонаціональним, конфесійним, лінгвістичним складом мешканців конкретної території, міграційними процесами, статево-віковою структурою та характером відтворення населення тощо. Для прихильників цього підходу головне значення має природна, географічна, демографічна та економічна самобутність території.

Інші дослідники розуміють під регіоном адміністративно-територіальне утворення певної субнаціональної одиниці (від лат. *regio* - країна, область, округ). Вони вважають, що термін "регіон" є синонімом термінів "область" та "район". Існує й інша точка зору, згідно з якою між словами "регіон" та "район" є істотні відмінності і що ці слова навіть мають різну етимологію. Для прибічників цього погляду при визначенні поняття "регіон" важливе значення мають соціальна спадщина, історичний досвід, традиції жителів певної території.

Достатньо вдалою, на наш погляд, є позиція, згідно з якою регіон - це соціально-економічний простір з певною природно-географічною територією, яка відзначається відповідними характером виробництва, специфічними історико-культурними та демографічними особливостями, адміністративно-політичною територією та кордонами, а також однотипною нормативно-правовою базою. Проте з цього визначення треба вилучити такі ознаки, як історико-культурні та демографічні особливості. Незважаючи на те, що вони мають безперечну цінність для життєдіяльності насе-

лення певної території, наслідком посилання на них може стати ускладнення поділу країни на адміністративно-територіальні одиниці, що врешті-решт призводитиме до розмивання політико-правової природи категорії "регіон" та перенесення суті цього поняття в соціально-культурну площину. Тому доцільніше до наведеного визначення додати посилання на міжрегіональні та міждержавні економічні, політичні й культурні зв'язки. Що стосується такої ознаки регіону, як наявність однотипної нормативно-правової бази, то зазначимо, що на території кожного регіону конкретної країни мають діяти законодавство, яке є однаковим та загальнообов'язковим для усіх регіонів, а також локальні нормативні акти, які можуть бути неоднаковими в різних регіонах.

У документах політичних партій та рухів здебільшого мова йде про так звані природні або історичні регіони - території, які виділяються не лише за просторово-географічною ознакою, а й головним чином за культурно-історичними характеристиками. Звичайно, кожне з наведених визначень регіону є цінним і містить важливу інформацію для усвідомлення його як певної категорії. Однак усі вони потребують уточнення. Адже, враховуючи конституційне закріплення категорії "регіон" (ст. 132 Конституції України), необхідно прагнути до універсального політико-правового визначення цього терміна, яке б потім дістало законодавче закріплення. Для цього слід засвоїти сучасні європейські тенденції інтеграції та регіоналізації, уявлення щодо регіональної політики та регіонального розвитку, наповнивши їх адекватним змістом з урахуванням історичних традицій та сучасної конституційної моделі організації територіальної влади в нашій державі.

Серед іншого заслуговує на увагу осмислення ідей *субсидіарності,* що набули значного поширення в Європі, роль регіонів у процесах європейської інтеграції. Європейський регіоналізм посилює впевненість, що повноваження Європейського Союзу, держав, які є його членами, з одного боку, та регіонів, з другого, взаємно доповнюють одні одних. У зв'язку з цим Асамблея європейських регіонів (АЄР) у 1996 р. прийняла Декларацію щодо регіоналізму. Цей документ вміщує норми і стандарти, які встановлюють пріоритети та вказують напрями регіонального розвитку держав -

членів АЄР. За цим документом, регіон - це територіальне утворення, сформоване у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням. Регіон є виразником певної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що віддзеркалюють демократичну волю кожного регіону, і серед них немає такої форми політичної організації, якій віддає перевагу саме регіональне утворення. Проголошується, що регіон формує і фінансує свою адміністрацію та встановлює представницьку символіку. Зазначається, що розмежування повноважень між державою та регіонами має встановлюватися національною Конституцією або законодавством відповідно до принципів політичної децентралізації та субсидіарності. Згідно з цими вимогами управлінські функції мають здійснюватися на рівні, максимально наближеному до громадян. Регіон відповідає за здійснення всіх функцій, що належать переважно до його відома. Якщо держава на регіональному рівні має децентралізовану адміністрацію, для уникнення дублювання вона передає службовий персонал та фінансові ресурси відповідним регіональним органам.

Слід нагадати, що в 1997 р. на Конгресі місцевих і регіональних влад Європи, що є однією з найважливіших структур Ради Європи, з урахуванням принципів субсидіарності та європейської інтеграції було розроблено проект Європейської хартії про регіональне самоврядування. В проекті хартії під регіонами розуміється рівень вищий від громад: найбільші територіальні утворення всередині кожної держави, що мають виборні органи і перебувають в адміністративному плані між центральним керівництвом та місцевими органами влади, що користуються прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що, як правило, асоціюються з центральною владою (ст. 3 проекту), а саме - райони, округи, області, провінції тощо.

Слід зазначити, що чинне законодавство України, не даючи дефінітивних визначень “регіону”, в цілому сприймає такий підхід. Наявні в системі адміністративно-територіального поділу регіонально подібні утворення (АРК, області, райони) в цілому відповідають європейським стандартам, що визначають зміст поняття “регіон”. Водночас, безумовно, прийняття цієї хартії та її рати-

фікація членами Ради Європи вимагатиме й від України не лише визнання "регіонів" самостійними суб'єктами публічно-правових відносин, а й формування адекватного механізму взаємовідносин у системі координат: територіальні громади - регіони - держава.

Європейські стандарти регіоналізму базуються на принципах, згідно з якими відносини між державою і регіонами та регіонів між собою грунтуються на засадах взаємоповаги, співробітництва та солідарності. Регіони і держава мають сприяти взаємному співробітництву та утримуватися від дій, які завдають шкоди або обмежують повноваження на інших рівнях. Як загальний принцип, адміністративні повноваження здійснюють регіони і лише у виняткових обставинах - держава. Щодо взаємовідносин з низовим рівнем організації влади, то, здійснюючи делеговані їм повноваження, регіони та місцеві органи влади співпрацюють на основі взаємодовіри та згідно з принципом субсидіарності. Регіони та місцеві органи влади мають вживати всіх необхідних заходів для сприяння взаємній співпраці з урахуванням контролю, який регіони можуть здійснювати щодо місцевих органів влади. Регіонам необхідно консультуватися з місцевими органами влади, якщо на регіональному рівні здійснюються заходи, які стосуються сфери компетенції або інтересів місцевих органів влади. Також регіони мають можливість діяти і на міжнародному рівні. Вони можуть укладати договори, угоди або протоколи, міжнародні за характером, й узгоджувати ці питання з центральним урядом, якщо цього вимагає національне законодавство.

Слід зазначити, що Декларація регіоналізму не є хартією, що фіксує мінімум, за яким здійснюється визнання регіону. Велика різноманітність регіонів в АЄР зумовлює чималу кількість моделей і структур, що визначають регіональний розвиток.

Проектом Європейської хартії регіонального самоврядування встановлюється, що повноваження регіонів повинні бути визнані або визначені Конституцією, статутами регіонів, національним законодавством чи міжнародним правом. Причому власні (самоврядні) повноваження регіонів не можуть заторкуватися або обмежуватися, крім як Конституцією, національним законодавством і міжнародним правом. Регіони повинні володіти правом ухвалення рішень й адміністративними правами у сферах, на які поширю-

ються їх власні повноваження. Ці права повинні давати їм змогу приймати і здійснювати політичні настанови з урахуванням специфіки кожного регіону. До регіональних питань, право на вирішення яких визнається за регіонами чи надається їм за конституцією, статутами регіонів, національним законодавством або міжнародним правом, належать будь-які питання, що представляють інтерес для регіонів, які не виключені із сфери їх компетенції або не передані у відання іншого конкретно визначеного органу влади.

Варто також зазначити, що у взаємовідносинах між державою та регіонами, а також регіонів з місцевими органами влади також повинен застосовуватися принцип субсидіарності. Основоположна ідея, яка стоїть за цим принципом, полягає в тому, що політична влада повинна втручатися тільки у тих межах, в яких суспільство та групи, які становлять його, починаючи від індивідів до сім'ї, територіальних громад і до більш великих груп, не в змозі задовольнити різні потреби. Тобто все, що можливо вирішити на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Так якщо на рівні центрального уряду ухвалюються рішення, що можуть змінити межі регіонального самоврядування чи зачепити інтереси регіонів, регіони повинні мати можливість брати участь у процесі прийняття рішень. Зокрема, територія регіону не може бути змінена без його попередньої згоди. Участь регіонів у справах центрального уряду може бути забезпечена через їх відповідні представництва у законодавчих або адміністративних органах, чи відбуватися через встановлені процедури обговорень та консультацій між органами державної влади і з кожним із зацікавлених регіонів, бути результатом консультацій між органами центрального уряду і структурою, що представляє регіони.

Ситуація, що склалася для України стосовно Європейської хартії регіонального самоврядування, принципово відрізняється від тієї, що мала місце щодо Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.). Сьогодні, коли Україна як суверенна та незалежна держава є повноправним членом Ради Європи, вона має право зробити свій безпосередній внесок у подальшу підготовку і остаточне ухвалення цього надзвичайно важливого документа. І, звичайно, внести в цей документ нові акценти, пов'язані з етапом формування нової європейської держави - України. Зрозуміло, від-

мінності в етапах розвитку держав, що давно існують і які тільки народжуються, зумовлюють їх ставлення до концепції регіону і регіоналізму. Так само, як і тип державного устрою зумовлює різні підходи до застосування концепції регіоналізму в практиці державного будівництва. Адміністративно-територіальна реформа, що є на часі в Україні, теж потребує вироблення нових сучасних підходів.

Необхідно також мати на увазі, що політико-правова сутність адміністративно-територіальної одиниці, яка підпадає згідно з європейськими стандартами під категорію регіону (район, область, АРК) в Україні передусім дістає вияв у тому, що в його межах формуються спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, тобто локальні інтереси, і стає можливою їх реалізація. Територіальні громади сіл, селищ, міст для реалізації політики, спрямованої на задоволення своїх спільних інтересів, формують на виборній основі представницькі органи - районні та обласні ради (в АРК - Верховна Рада АРК). Водночас, оскільки регіон - це складова держави, остання має свої інтереси в межах кожного та усіх регіонів. Тому в межах кожного регіону є загальнодержавні та місцеві інтереси, які можуть як збігатися, так і протистояти одні одним.

Природно-кліматична, економічна, соціальна неоднорідність регіонів зумовлює існування в них розбіжностей між умовами життєдіяльності населення. А це породжує необхідність здійснення диференційованої політики, спрямованої на соціально-економічний розвиток кожного регіону. Причому ця політика має враховувати інтереси жителів, які мешкають на території відповідного регіону. Основу останніх становить потреба в забезпеченні таких умов життя населення певного регіону, які відповідали б рівню розвитку суспільства взагалі, у подоланні розбіжностей між умовами життєдіяльності жителів різних регіонів. Існування регіональних інтересів (спільних інтересів територіальних громад, з одного боку, і державно-регіональних інтересів - з іншого) та детермінованих останніми питань регіонального значення є необхідною умовою виокремлення регіонального управління у спеціальну підсистему управління народним господарством.

Із реформою політичної системи країни, перерозподілом функцій і повноважень між Президентом України, парламентом,

урядом, внесенням змін до Конституції настає новий етап і для проведення адмінреформи. На цьому етапі важливо зосередитися на здійсненні системних, інноваційних змін в управлінні. Європейський вибір України підказує необхідність модернізації ідеології та філософії адмінреформи.

Якщо ми серйозно думаємо про реформу адміністративної системи, то мусимо розставити певні акценти в її Концепції. Концепція в редакції 1998 р. звертає увагу передусім на реформування системи державного управління, переважно центрального її рівня. Частково це можна пояснюватити традиційним "адміністративістським" підходом до всіх владних інституцій, які в радянські часи вважалися суто державними. У цьому випадку слово матеріалізувалося в діло, і в результаті реформа загальмувала на центральному рівні державного управління.

Регіональні і муніципальні аспекти концепції не конкретизувалися. Вважалося, що самостійною складовою адмінреформи, її продовженням є проведення муніципальної реформи, пов'язаної з удосконаленням управлінських відносин у системі місцевого самоврядування безвідносно до його уявлення в так званому громадівському або в державницькому сенсі.

Однак, відповідно до Конституції України і чинного законодавства необхідно, з одного боку, визнати автономний статус місцевого самоврядування, його виконавчих структур, а з іншого - підкреслити цілісність публічного управління. Щодо цього під адмінреформою слід розуміти перетворення в системі не державного, а публічного управління загалом, в інтересах громадян, з метою вдосконалення взаємин органів управління з громадянами, їх об'єднаннями, надання їм якісних управлінських послуг.

При цьому залишаються особливості здійснення адмінреформи в системі органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Такий підхід дає змогу перенести проведення адмінреформи на рівень місцевого самоврядування, активно використати потенціал територіальних громад щодо підтримки реформацій.

Отже, процес реформи перестає бути одностороннім - згори донизу - й отримує зворотний зв'язок. У понятійному апараті це означає заміну терміна "державна адміністрація" терміном "публічна адміністрація".

Для ефективного вдосконалення управління на регіональному та місцевому рівнях організації публічної адміністрації, на думку експертів, істотним є проведення реформи адміністративно-територіального устрою як складової адмінреформи. При цьому варто чітко розмежувати поняття “адміністративна одиниця” і “територіальна одиниця”.

Перше з цих понять означає побудову відповідних взаємин і системи органів публічної влади на певній адміністративній території, яка була б спроможною надавати в межах соціальних стандартів повноцінні послуги населенню.

Друге - відповідні місця поселення людей. Першочерговим стає питання формування (за прикладом Польщі, інших зарубіжних країн) низової адміністративної одиниці, якою в українських реаліях має стати громада, як осі єднання територіальних одиниць, що зберігають свою природу, - сіл, селищ, міст тощо.

Таким чином, при триланковій системі адміністративно-територіального устрою адміністративними одиницями стають: громада, район і область.

При цьому виникає реальна можливість запровадження визнаних загальноєвропейських принципів здійснення адмінреформи: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, їх розмежування між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, повсюдності місцевого самоврядування, партнерства, субсидіарності.

В орбіту адмінреформи включається вся система публічного управління. Враховуючи зарубіжний досвід, адмінреформа має супроводжуватись трансформаційними процесами у сферах економічного і соціального розвитку, зокрема в освіті, охороні здоров’я, пенсійному забезпеченні.

Якщо спробувати визначити алгоритм адмінреформи, то він може мати таку черговість:

- стратегічне планування, розробка стратегії і плану заходів щодо здійснення адміністративної реформи;

- забезпечення фінансового супроводження адмінреформи в Державному бюджеті України;

- формування інституційних компонентів адмінреформи, зокрема реанімація інституту Уповноваженого з проведення реформи,

створення центрального органу зі спеціальним статусом щодо її координації; супроводження адмінреформи з боку державних і недержавних організацій, передусім агенцій регіонального розвитку;

- законодавче забезпечення адміністративної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою: підготовка і прийняття пакета законодавчих актів, спрямованих на реалізацію принципів адмінреформи, наближення цього законодавства до європейських стандартів;

- удосконалення адміністративно-територіального устрою України;

- державна підтримка муніципальної реформи як процесу, що розвивається і здійснюється знизу за ініціативою територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, громадських об'єднань у сфері місцевого та регіонального розвитку;

- забезпечення прозорості, публічності, інформаційного наповнення адмінреформи;

- формування системи громадського контролю за ходом адміністративної реформи;

- забезпечення моніторингу проведення адмінреформи.

В умовах здійснення конституційно-правової реформи варто подумати про доцільність внесення змін до IX та X розділів Конституції України щодо визначення статусу громади як адміністративної одиниці, підтримати ініціативи Президента України про проведення експериментів з реформування адміністративно-територіального устрою.

Реформування адміністративних відносин влади в системі координат "центр-регіон-місцеве самоврядування" в Україні має здійснюватися за такими напрямами. По-перше, запровадження дієздатного самоврядування на регіональному рівні, що передбачає посилення ролі виборних органів влади (районних та обласних рад). Чинний механізм організації регіональної влади у вигляді обласних та районних рад без власних виконавчих комітетів, виконання функцій цих структур протилежними (а в деяких ситуаціях - конкурентними) за своєю природою органами - обласними та районними державними адміністраціями, а звідси - наявний нині на регіональному рівні в Україні "дивний" симбіоз муніципаль-

них та державницьких за своєю природою структур породжує лише ілюзію самоврядування на цьому "поверсі" та гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад, а отже, й розвиток демократії і місцевого самоврядування в Україні. Надання реальних повноважень цим органам дасть змогу розвантажити центр і надасть можливість компетентно і демократично розв'язувати проблеми конкретного регіону. Механізмом посилення ролі обласних рад є утворення власних виконавчих органів. По-друге, впровадження інституту регіонального самоврядування передбачає надання обласним радам повноважень у галузі управління майном, що перебуває на балансі області, і питань підприємств, значущих для економіки регіону; встановлення місцевих податків і зборів та наповнення регіональних бюджетів за рахунок позабюджетних коштів, а також наділення адекватними повноваженнями виконавчих органів відповідних рад. Пріоритетними напрямами бюджетної політики мають бути децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах адміністративно-територіальних одиниць. По-третє, втілення запропонованої моделі регіонального самоврядування передбачає перегляд функцій обласних та районних державних адміністрацій за рахунок їх скорочення та зведення до контрольно-наглядових. По-четверте, впорядкування владних відносин на рівні регіону, надання економічної самостійності може бути недостатнім без вироблення дієвого механізму представництва і захисту регіональних інтересів на державному рівні. За умов сучасної України таким механізмом має бути впровадження у перспективі двопалатного парламенту, як і передбачено проектом політичної реформи в Україні.

Резюмуючи, зазначимо, що підхід до конструювання державної регіональної політики не може бути "жорстко" верифікованим історичним досвідом України або зарубіжними моделями устрою держави, які наполегливо рекомендують зарубіжні і вітчизняні експерти та державні діячі, що перебувають під їх впливом. Необхідний пошук власної сучасної моделі устрою України, концептуально орієнтованої на реальну регіоналізацію країни та засновану на цьому конституційно-децентралізовану державу.

VII. Інститут судової влади

7.1. Поняття судової влади

У демократичній державі недостатньо мати належне законодавство та механізми його застосування. Необхідна ще й демократична організація та діяльність судової влади, покликаної своїми засобами забезпечувати правопорядок та врегульовувати суспільні конфлікти на основі верховенства права. Без цього інституту будь-яка держава не може бути дійсно демократичною та правовою. Слід нагадати, що "батьки" теорії поділу влади саме судовій інституції надавали пріоритетного значення у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. Так, Ш. Монтеск'є стверджував, що не буде свободи в тому разі, "якщо судова влада не відокремлена від влади законодавчої та виконавчової. Якщо вона об'єднана із законодавчою владою, то життя та свобода громадян потраплять під владу свавілля, тому що суддя буде законодавцем. Якщо судова влада об'єднана з виконавчою, то суддя отримує можливість стати гнобителем".

Як один з чільних засновників теорії поділу влади, Ш. Монтеск'є вважав, що здійснення правосуддя являє собою вияв державного суверенітету. Будучи в його уяві цілком самостійною, судова є лише однією з трьох гілок державної влади. Велика мета правосуддя, на думку іншого політичного мислителя А. де Токвіля, полягає у заміні ідеї насильства ідеєю права та у встановленні правової перепони між урядом та силою, яку він використовує.

У демократичній державі кожна з гілок влади має відповідні функціональні та цільові орієнтири, а також специфічні форми діяльності. Судова влада виокремлюється такою формою діяльності, як правосуддя, що передбачає розгляд і врегулювання економічних, політичних, управлінських та інших конфліктів на основі чинного законодавства. Причому сторонами конфлікту можуть бути як окремі громадяни, так і їх об'єднання, юридичні особи, муніципальні та державні органи влади.

Основними взаємопов'язаними напрямами діяльності судової влади є: забезпечення панування права; захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; охорона правопорядку від злочинів та інших правопорушень; врегулювання конфліктів, які мають місце в будь-яких правовідносинах, що виникають у державі та суспільстві.

Судова влада характеризується наявністю спеціально створюваних, властивих лише їй органів. У сучасній демократичній державі утворення уособлених судових інститутів та забезпечення незалежності суду розглядається як першочергове завдання нормального функціонування як судової системи зокрема, так і всієї системи державних органів у цілому. Варто зазначити, що в 1985 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію "Основні принципи незалежності судових органів". За цим документом, незалежність суддів та судових органів має бути проголошена, закріплена в конституційному та поточному законодавстві, при цьому держава повинна надавати судовим органам відповідні права, які дозволяють їм належним чином виконувати їх функції. Окрім того, резолюція стверджує, що усі державні органи та недержавні організації повинні поважати незалежність судів та суддів і не втручатися у будь-якій формі у здійснення правосуддя. При цьому судові органи утворюють самостійну систему інститутів, а судді зобов'язані бути неупередженими та підкорятися у своїй діяльності лише закону.

Незважаючи на рекомендаційний характер такого роду резолюцій, більшість держав - членів ООН погоджуються з положеннями, зафіксованими у них. Такі положення сприймаються як орієнтири для більшості держав при проведенні внутрішньої та зовнішньої політики. Таким чином, згадані вище принципи неза-

лежності суду дістали міжнародне визнання. Нині принцип незалежності суду знайшов своє закріплення в конституційному та поточному законодавстві більшості країн світу. Так, згідно з Конституцією України (ст. 124) судова влада здійснюється виключно судами. Не допускається делегування функцій судів, а також привласнення їх функцій іншими органами чи посадовими особами.

Реалізація судової влади відбувається у межах законодавчо регламентованої процедури. Розгляд та вирішення цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ повинно відбуватися з додержанням відповідної встановленої законом процесуальної форми.

Кадровий склад судової влади - судді - створюють особливий професійний прошарок, так званий суддівський корпус, який, як і судді, що його складають, має особливий правовий статус. Конституція України встановлює певні вимоги до посади судді. Ним може бути лише громадянин України, віком не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів (наприклад, спеціалізованих судів, судів апеляційної чи касаційної інстанції) щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються окремим законом.

Особливість правосуддя як специфічного різновиду публічно-владної діяльності передбачає належне гарантування незалежності правового статусу суддів. До гарантій їх незалежності належать такі: встановлення на конституційному рівні порядку обрання і звільнення (ст. 128 Конституції України); незмінюваність (ст. 126 Конституції України); недоторканість; заборона впливу з будь-якого боку (громадян, їх об'єднань, органів інших гілок влади тощо) і в будь-який спосіб; встановлення юридичної відповідальності за неповагу до суду чи судді (ст. 129 Конституції України).

Функціонування судової влади в Україні підкорене певним загальним засадам (принципам), що їх закріплює Конституція України (ст. 129), серед них: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх

доказів і в доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду.

Отже, судова влада - це самостійна та незалежна гілка державної влади України, функціональна необхідність якої полягає у здійсненні правосуддя шляхом розгляду правових спорів у спеціально створених органах - судах.

Необхідно зазначити, що в період доктринального обгрунтування та часткової матеріалізації ідеї поділу влади (XVIII ст.) судова гілка набула більш-менш визначеного вигляду лише в Англії, завдячуючи певній централізації судової системи і прецедентному характеру права цієї країни. Для того, щоб судова гілка влади отримала характеристики самостійності і незалежності, а також реальні організаційні засади функціонування, необхідним був тривалий період розвитку конституціоналізму та закріплення демократичних форм правління і відповідного політичного режиму.

У зв'язку з функціонуванням судової влади постає питання про вплив політичного чинника на її діяльність. За логікою, такий вплив має бути виключений. Якщо законодавча та виконавча влада не тільки постійно перебувають під безпосереднім впливом політичних сил, а й самі являють собою інституційну політичну силу, то судова влада теоретично має бути повністю деполітизованою. Інакше вона не зможе бути неупередженою (упереджений суд-дя - не суддя), а при вирішенні справ буде керуватися не правом, а політичною доцільністю. Тут можна згадати відомий латинський вислів: "Fiat justitia, pereat mundus" ("Хай відбудеться правосуддя, хоча б загинув світ!"). Він означає, що право повинно застосовуватися судом, незважаючи на будь-які політичні та інші наслідки.

Отже, за визначенням судова влада як повністю незалежна інституція несумісна з такими формами політичного устрою та правління як: самодержавство, тоталітарний та авторитарний режими, оскільки такі режими виключають принцип поділу державної влади, елементом якого є й судова влада. У зв'язку з цим слід

підкреслити, що у радянській політико-правовій науці поняття судової влади практично не фігурувало. Сам термін "судова влада" був відсутній у радянському політичному, законодавчому та науковому лексиконі. Причиною такого стану було пряме підпорядкування судочинства партійно-політичній владі. Остання як ідеологічна основа політичної системи радянського типу повністю ігнорувала принцип поділу влади, а отже, і його впровадження на конституційному рівні. На словах його замінило революційне гасло: "Вся влада Радам!", яке й було покладено в основу радянської політико-правової доктрини. При цьому ж реально вся влада належала не радам, а партійно-адміністративному апарату.

Вперше принцип незалежності судочинства в умовах радянської системи був проголошений Конституцією УРСР 1978 р., але й він зводився нанівець іншою конституційною вимогою: всі державні органи підконтрольні й підзвітні радам народних депутатів. Відповідно до цього кожний суддя повинен був звітувати про свою діяльність безпосередньо перед виборцями або перед державним органом, який його обирав. Це ставило органи правосуддя у пряму залежність від рад народних депутатів та їх виконавчих органів.

Отже, судова влада можлива й ефективна лише у контексті теорії поділу влади і в цілому є якісною характеристикою політичної системи як такої. Конституювання судової гілки влади означає рух країни до правової державності. Ідея виділення її у самостійну гілку державної влади народжувалась та розвивалась як у зарубіжних країнах, так і в Українській державі одночасно з ідеями правової держави, поділу влади, захисту прав і свобод людини та громадянина. Більшість конституцій демократичних держав, у тому числі й Конституція України (ст. 125), містять заборонні положення щодо можливості створення не передбачених Основним Законом судових органів, зокрема надзвичайних та особливих судів. Такого роду "суди" відомі лише диктаторським, тоталітарним режимам. За таких режимів вони здійснюють репресивну політику влади в порядку так званого "спрощеного провадження". Правова демократична держава відкидає можливість подібних проявів "правосуддя". Більш того, демократичним державам відомі спеціалізовані адміністративні суди (створення таких судів перед-

бачається і в Україні), які дають змогу безпосереднього оскарження громадянином дій чи бездіяльності органів публічного управління, якщо громадянин вважає, що його права або свободи були порушені. Постановка питання про можливість судового оскарження протиправних управлінських рішень в умовах тоталітарного політичного режиму неможлива. Показово, що за часів панування фашистської диктатури в Німеччині були визнані антидержавним інститутом суди адміністративної юстиції і тому ті були ліквідовані. Німецькі юристи, які обслуговували фашистський режим, демагогічно заявляли, що захищають інтереси особи, а не держави.

Необхідно зазначити, що в умовах демократичного політичного режиму вплив представників політичної системи на здійснення правосуддя обмежений законодавством. Судова система може вважатися такою, що відповідає вимогам демократичної правової державності, коли вона побудована таким чином, що професійні судді не можуть належати до будь-якої політичної партії. Визнання цього принципу, який дістав конституційне закріплення (ст. 127 Конституції України), й передбачає заборону професійним суддям належати не тільки до політичних партій, а й профспілок, а також брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої, полягає у забезпеченні незалежності суддів від втручання партійно-політичних органів і підпорядкуванні суддів тільки закону.

Для демократичної держави характерно те, що судова влада покликана забезпечити реалізацію принципу участі народу у відправленні правосуддя. У зв'язку з цим, Конституція України (ст. 124) передбачила, що народ бере безпосередню участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Зазначена норма є певною гарантією щодо реалізації конституційного положення про народ як носія суверенітету і єдине джерело влади в Україні.

Тому при розгляді цього питання треба виходити з того, що судова влада виступає як одна з найважливіших сторін втілення народовладдя. Вона забезпечує відповідні форми й методи організації повновладдя народу в специфічній сфері його здійснення, яка включає суспільні відносини, що мають підвищену соціальну цін-

ність для держави. Це виражається в утворенні механізму реалізації прав громадянського суспільства та кожної окремої особи, захисту від посягань встановленого у державі правопорядку, затвердження соціальної справедливості. Саме посягання на них і є підставою застосування судової влади.

Прояв народного суверенітету у функціонуванні судової влади є однією з характерних рис, які відрізняють судову владу від законодавчої. На відміну від Верховної Ради України - єдиного органу законодавчої влади, кадровий склад якої повністю формується шляхом безпосереднього волевиявлення громадян України (виборів) - представники судової влади (професійні судді) призначаються або обираються представниками народу (депутатами), що є рівнозначним призначенню.

Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснює Президент України, а всіх інших суддів, окрім суддів Конституційного суду України, обирає Верховна Рада України безстроково, в порядку, встановленому законом (ст. 128 Конституції України).

Необхідно підкреслити, що судова влада є певним чином залежною від владного волевиявлення законодавця, оскільки саме законодавча влада визначає компетенцію окремих ланок судової системи, статус суддів і цілу низку інших питань, пов'язаних з організацією та функціонуванням судової влади. Основою цієї законодавчої регламентації є Конституція України. Вона вміщує окремий розділ (Розділ VIII "Правосуддя"), який присвячений регламентації засад організації та діяльності судової влади. Серед них: визначення судової влади як однієї із складових триєдиної системи державної влади; визначення основних принципів організації та діяльності судової влади; встановлення основ правового статусу суддів; визначення судових гарантій прав і свобод громадян.

Конституційні засади детально розвинені в законах про судоустрій та статус суддів (наприклад, Закон України від 7 лютого 2002 р. "Про судоустрій України", Закон України від 15 грудня 1992 р. "Про статус суддів" тощо).

Отже, головна відмінність між законодавчою і судовою владою полягає в тому, що законодавча влада приймає загальнообо-

в'язкові правила поведінки (виконує функцію правотворчості), тоді як судова вирішує конкретні справи на основі правових норм, розроблені та прийняті парламентом (виконує функцію правосуддя, що передбачає певну правозастосовчу діяльність). За цією ознакою судова влада в Україні відрізняється від судової влади в країнах з англосаксонською системою права. В таких країнах судова влада відіграє більш значну роль, оскільки вона створює прецедентне право, а отже, виконує і правотворчу функцію.

Окрім цього, законодавча влада наділена повноваженнями на визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики і, таким чином, має політичний характер, тоді як судова влада у своїй прямій діяльності повністю абстрагується від політичних інтересів.

Отже, законодавча влада значною мірою міститься біля витоків судової влади, а по суті вона її формує. Однак функціонально судова влада повністю відокремлюється від неї, стає особливою владою.

На відміну від законодавчої, виконавча влада не має такого значного впливу на судову. Незважаючи на відмінність, яка простежується в ознаках владної природи судової влади та виконавчої влади, першочергове призначення якої полягає у здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконанні Конституції і законів України за допомогою різних форм управлінської діяльності, характер взаємовідносин між цими гілками влади дає змогу стверджувати, що ці взаємовідносини вагомо впливають на реалізацію державно-владних повноважень як судовими, так і виконавчими органами.

Насамперед необхідно зазначити, що на органи виконавчої влади (зокрема на Міністерство юстиції України та його територіальні відділення) покладено завдання організаційного та матеріально-технічного забезпечення судів, робота з кадрами, а також організація виконання судових рішень (п. 3 Положення про Міністерство юстиції України затверджено Указом Президента України від 30 грудня 1997 р.).

Особливим напрямом діяльності Міністерства юстиції України є організація виконання рішень судів. Згідно із Законом України від 25 березня 1998 р. "Про державну виконавчу службу" Міні-

стерство юстиції України здійснює добір кадрів, методичне керівництво діяльністю державних виконавців, підвищення їх професійного рівня, фінансове та матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, розглядає скарги на дії державних виконавців.

Міністерство юстиції України здійснює нормування та методичне забезпечення управлінської діяльності голів судів, організовує та здійснює контроль за веденням діловодства в судах (окрім Верховного Суду України та господарських судів), забезпечує ведення судової статистики.

При цьому необхідно зазначити, що органи виконавчої влади не мають права втручатися в оперативну діяльність судів, нав'язувати свою думку з приводу законності та обгрунтованості рішень (вироків) суду.

У свою чергу судова влада може впливати на процес здійснення виконавчої влади шляхом застосування судово-контрольного механізму. Судовий контроль у сфері виконавчої влади - це заснована на законі діяльність судів із перевірки правомірності актів і дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб, відновлення порушених прав, а в необхідних випадках - застосування до вказаних суб'єктів правових санкцій.

При розгляді цивільних справ за позовами і передусім таких, де однією із сторін є орган виконавчої влади, суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення у справі, яким може змінити або скасувати управлінське рішення (акт управління), чим фактично втручається у сферу діяльності органу виконавчої влади (глава 31-А Цивільного процесуального кодексу України).

При розгляді кримінальних справ суд може застосувати непряму (опосередковану) форму втручання. Поряд з вирішенням питання про винність особи в кримінальному злочині та її відповідальність суд перевіряє законність дій органів управління та посадових осіб. Якщо суд виявить порушення законності, він вносить окрему ухвалу (ст. 340 Кримінально-процесуального кодексу України).

При цьому необхідно зазначити, що доцільність управлінських рішень органів виконавчої влади не є сферою контролюю-

чого впливу зі сторони судової влади. Орган судової влади не має права аналізувати причини (окрім юридичних) та управлінську мету, на яких засновано рішення органу виконавчої влади. Наявність такого права у суду вказувало б на вторгнення останнього у компетенцію виконавчо-розпорядчої діяльності.

Отже, при тісних взаємовідносинах судової ти виконавчої влади законодавство не допускає ущемлення самостійності однієї з гілок влади за рахунок вторгнення в оперативну діяльність іншої щодо реалізації владних повноважень.

7.2. Інститути судово-правової системи

Судова влада передбачає наявність судової системи в країні. Судова система України - це сукупність взаємодіючих між собою судів України, поєднаних загальними цілями, завданнями і функціями. Судова система України визначається Конституцією України і Законом України від 7 лютого 2002 р. "Про судоустрій України".

Ознаками судової системи України є:

- побудова на принципах територіальності і спеціалізації;
- формальне невизнання судового прецеденту як джерела права;
- використання апеляційного, касаційного перегляду судових рішень, а також можливість повторної касації;
- визнання інститутів народних засідателів та присяжних;
- існування органів суддівського самоврядування.

Судову систему України становлять суди загальної юрисдикції і Конституційний Суд України.

Систему судів загальної юрисдикції становлять:

1) місцеві суди;
2) апеляційні суди, Апеляційний суд України;
3) Касаційний суд України;
4) вищі спеціалізовані суди;
5) Верховний Суд України (ст.18 Закону України "Про судоустрій України").

Отже, у системі судів загальної юрисдикції створюються загальні і спеціалізовані суди (господарські, адміністративні та інші

суди, які визнані як спеціалізовані). Військові суди належать до загальних судів і здійснюють правосуддя у Збройних силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до закону.

Місцевими загальними судами є районні, районні в містах, міські та міжрайонні суди, а також військові суди гарнізонів, які розглядають кримінальні та цивільні справи, а також справи про адміністративні правопорушення як суди першої інстанції.

Місцеві господарські суди (господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя) розглядають справи, які виникають у сфері господарських правовідносин, а також інші справи, віднесені процесуальним законом до їх підсудності.

Місцеві адміністративні суди (окружні адміністративні суди, які створюються в округах відповідно до Указу Президента України) розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління і місцевого самоврядування. У системі судів загальної юрисдикції в Україні діють загальні і спеціалізовані апеляційні суди (ст. 25 Закону України "Про судоустрій України").

Апеляційними загальними судами, які розглядають справи в апеляційному порядку (як перша інстанція у випадках, передбачених процесуальним законом), є: апеляційні суди областей, апеляційні суди міст Києва і Севастополя, Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, військові апеляційні суди регіонів і апеляційний суд Військово-Морських Сил України, а також Апеляційний суд України. При потребі замість апеляційного суду області можуть створюватися апеляційні загальні суди, територіальна юрисдикція яких поширюється на кілька районів області.

Апеляційними спеціалізованими судами є апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які створюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України.

Особливість внутрішньої організації апеляційних судів полягає у створенні судових палат з розгляду окремих категорій справ (наприклад, палати з цивільних, кримінальних та військових справ в Апеляційному суді України).

Подібна особливість притаманна і Касаційному суду України, який у касаційному порядку розглядає справи, віднесені до

його підсудності, а також інші справи у випадках, що визначені процесуальним законодавством.

Вищими судовими органами спеціалізованих судів є Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, а також інші відповідні вищі спеціалізовані суди, що створюються Президентом України в порядку, визначеному ст. 20 Закону України "Про судоустрій України", які забезпечують касаційний перегляд справ відповідної судової юрисдикції.

Верховний Суд України є вищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, який здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції.

Одним з основних завдань Верховного Суду України є розгляд у касаційному порядку рішень загальних судів у справах, які віднесені до його підсудності процесуальним законом, а також перегляд у порядку повторної касації всіх інших справ, що їх розглядають суди загальної юрисдикції в касаційному порядку.

Для забезпечення вирішення цього завдання передбачається створення у Верховному Суді України палат із цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ.

Особливо необхідно звернути увагу на місце Конституційного Суду України в судовій системі України, який уособлює механізм охорони Конституції в державі. Цей судовий орган є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (ст. 147 Конституції України), який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Основного Закону держави та законів України.

Прийняття на початку 2002 р. Закону України "Про судоустрій України", яким було затверджено оновлену судову систему України, стало одним із найважливіших кроків на шляху реформування судової влади в Україні з часу проголошення її незалежності.

Слід зазначити, що з прийняттям Концепції судово-правової реформи в Україні ще у 1992 р. було зроблено кілька спроб законодавчого характеру розв'язати проблеми судово-правової реформи. На її виконання ухвалено низку законодавчих актів: про статус суддів, про органи суддівського самоврядування, про Кон-

ституційний Суд України та інші. Проте ця реформа не дістала належної підтримки з боку законодавчої та виконавчої влади. Лише у другій половині 90-х рр. питання судово-правової реформи певним чином зрушилося з місця. У Верховній Раді, Верховному Суді та Міністерстві юстиції України з'явилися нові редакції Концепції судово-правової реформи, які віддзеркалювали більш радикальні підходи до проблем судової системи. Але слід констатувати, що крім політичних та наукових дискусій, ці підходи нічого принципово нового не дали.

7.3. Політичні аспекти судово-правової реформи

З ухваленням нової Конституції України 1996 р. питання про реформу судово-правової системи набуло якісно нових пріоритетів: Конституція встановила п'ятирічний термін для завершення оптимальної перебудови судової системи в країні. Верховна Рада отримала належну правову основу, а відповідно, і правову можливість вирішити першочергові завдання судово-правової реформи, серед яких:

- забезпечення реалізації демократичних ідей правосуддя, вироблених світовою практикою та наукою;
- запровадження спеціалізованих судів, зокрема господарських та адміністративних;
- чітке визначення повноважень різних ланок судової системи;
- наближення судів до населення, що передбачає визнання основоположними засадами діяльності судових органів антикаральних принципів та гарантування права громадян на розгляд їх справ незалежним, компетентним і неупередженим судом тощо.

Судово-правова реформа передбачає низку важливих кроків щодо змін у правовій сфері. Як складова процесу державотворення, вона спрямована на втілення ідеї поділу влади, розбудову ефективної системи соціального управління, визначення характеру відносин держави та особи. Судово-правова реформа - це також творення нової системи національного права. Вона також органічно пов'язана із створенням фундаменту нових засад ідей і цінностей відкритого суспільства, орієнтованих на формування ві-

льної, моральної та соціально активної людини. Необхідно також наповнити реальним змістом конституційно закріплені норми щодо демократичного провадження судових справ. І, нарешті, необхідно, щоб судово-правова реформа створила систему судових установ, правоохоронних органів та професійних правозахисних організацій, здатних на високому рівні забезпечувати належний захист прав і свобод людини, сприяючи розбудові інститутів громадянського суспільства.

Український парламент частково використав надану йому Конституцією можливість 21 червня 2001 р., прийнявши пакет законодавчих актів про оновлення судової системи та зміну процесуальних засад здійснення цивільного та кримінального судочинства. Зокрема було запроваджено касаційну та апеляційну інстанції судового розгляду (проведена так звана "Мала судова реформа").

Для втілення в життя конституційних положень щодо здійснення правосуддя та зміцнення в державі судової влади як самостійної гілки влади 2002 р. став доленосним. У лютому 2002 р. Верховна Рада України зробила вирішальні кроки на складному шляху судово-правової реформи і прийняла довгоочікуваний Закон "Про судоустрій України". Прийняттям цього закону вирішено низку питань з організації судової влади, забезпечення діяльності судів, здійснення суддівського самоврядування як однієї з найважливіших гарантій забезпечення незалежності судів і суддів.

Так звана судова реформа стала на невизначений час компромісом у вирішенні довготривалої дискусії між прибічниками діаметрально протилежних концепцій реформування судової спадщини тоталітарної системи. Але життя доводить необхідність удосконалення низки правових норм стосовно діяльності судової влади та здійснення правосуддя.

Прорахунки щодо умов діяльності судів та відсутність бачення перспектив і можливостей розвитку судової системи можна пояснити внесенням помилкових змін до законодавства, які викликали різке збільшення кількості справ та матеріалів у судах, ускладнили їх діяльність і, певна річ, погіршили доступність правосуддя для громадян.

Застосування законів малої судової реформи висвітлило також негаразди стосовно касаційного оскарження рішення суду.

Можна тільки поспівчувати суддям Верховного Суду України, адже після внесення змін до процесуальних кодексів до найвищого судового органу держави тепер надходять десятки тисяч справ. По п'ятдесят справ на суддю за день!

Закон України "Про судоустрій України" спрямований на розвантаження Верховного Суду України. Відповідно до його положень визначено дволанкову систему касаційних судів шляхом утворення Касаційного суду України і залишено право на звернення з повторною касацією до Верховного Суду України.

Однак чинне законодавство не визначає, які саме справи будуть розглядатися Касаційним судом, а які - Верховним Судом України. У зв'язку з чим можуть виникнути певні суперечності. Тому потрібно чітко поділити повноваження цих двох касаційних ланок. Верховний Суд України як касаційна інстанція має розглядати лише особливо важливі справи. Крім того, виникає питання в самій доцільності створення дволанкової системи касаційних судів. Адже це потребує певних матеріальних коштів, яких у судів обмаль. На нашу думку слід було б утворити один суд, який розглядав би всі справи у касаційному порядку. Непокоїть і те, що при проведенні судової реформи недостатньо уваги приділяється питанням специфіки судової влади. Кожен окремий суддя має виконувати лише одну функцію - здійснювати правосуддя. Ця функція має надзвичайно важливий характер для усього суспільства. Високий статус судді та значущість покладеного на нього завдання зумовлюють абстрагування судді від виконання будь-яких яких інших функцій, зокрема самозабезпечення діяльності. Розгляд Вищою радою юстиції (ВРЮ) конкретних матеріалів та звернень довів, що непоодинокими випадками є порушення суддями кримінально-процесуального законодавства щодо строків розгляду справ. Однією з основних причин порушення є те, що, всупереч вимогам ст. 130 Конституції України держава повною мірою не забезпечує фінансування та належних умов для здійснення правосуддя і як наслідок цього - справи в судах нерідко призначаються до розгляду з порушенням визначених законам строків. Ось чому забезпечення державою достатнього фінансування та відповідних умов для функціонування судів і діяльності суддів є важливим чинником для належного здійснення правосуддя.

Треба звернути увагу також на те, що остаточно невирішеним ні на теоретичному, ні на практичному рівнях і досі залишається актуальним питання щодо позапроцесуального контролю за виконанням суддями своїх службових обов'язків та дотриманням присяги.

Ст. 129 Конституції України закріпила фундаментальний принцип діяльності суддів у правовій державі: "Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підпорядковуються лише закону". Але, на жаль, деякі судді вважають, що вони вільні і не зв'язані ні присягою, ні службовими обов'язками. Чомусь не хочуть пам'ятати, що вони мають певні обмеження, покладені на них суспільством, і саме тому суспільство має право ініціювати контроль за дотриманням таких обмежень і встановлених правил поведінки.

Судові рішення, навіть незаконні, що, на жаль, є непоодинокими випадками, не можуть бути скасовані або змінені законодавчою чи виконавчою владою, а виключно судовою і тільки в порядку, визначеному процесуальним законодавством.

Водночас питання щодо дотримання суддями присяги має бути під контролем не тільки органів суддівського самоврядування, а й інших гілок влади, а також громадянського суспільства. Проте такий контроль має бути специфічним, опосередкованим. Він не може зачіпати незалежність судді при здійсненні правосуддя. Усі мотивовані офіційні звернення, які містять відомості про порушення суддею присяги, повинні перевірятися спеціально утвореним для цього органом, в якому мають бути і представники судової влади.

У зв'язку з викладеним цілком мотивованою й аргументованою є пропозиція Президента України Л. Кучми стосовно створення у складі Вищої ради юстиції Суддівської інспекції. Чисельність її складу може бути невеликою, сім-дев'ять осіб, які матимуть право виїжджати до того чи іншого суду для перевірки фактів, викладених у зверненнях, скаргах, заявах щодо порушення присяги та неналежної поведінки суддів. На посаду інспекторів можуть бути призначені особи, які мають великий стаж та досвід суддівської роботи. Право призначати інспекторів повинні мати Президент України, Верховна Рада України та на підставі рекомендації Ради суддів України - голова Верховного Суду України.

Необхідність створення Суддівської інспекції також підтверджується реаліями сьогодення. Із року в рік потік скарг на суддів не зменшується, а, навпаки, збільшується. І, на превеликий жаль, більшість із них небезпідставна. Відповідно до Закону України "Про звернення громадян" громадяни України мають право звернутися зі скаргою про порушення своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. Однак скарга на суддю фактично під дію цього Закону не підпадає. Доля багатьох таких скарг - бюрократичний коловорот: їх відсилають від одного органу до іншого.

Практична діяльність Вищої ради юстиції показала, що деякі судді при здійсненні правосуддя не завжди діяли відповідно до положень чинного законодавства. За результатами розгляду конкретних матеріалів на засіданнях Рада прийняла низку рішень про неможливість надалі здійснювати правосуддя тими суддями, які порушили присягу. На цій підставі за поданням Вищої ради юстиції Президент України і Верховна Рада України звільнили з посад 46 суддів. Окрім того, п'ятьох суддів звільнено з посад у зв'язку з набранням законної сили обвинувальних вироків суду стосовно них, четирьох із них - за хабарництво.

Факти порушення суддями присяги, не кажучи про скоєння ними злочинів, повинні стати надзвичайним випадком і вкрай винятковим явищем у суддівському середовищі.

Авторитет судової влади залежить також від виконання судових рішень. Метою будь-якого звернення до суду є не тільки бажання людини отримати від суду підтвердження свого права, а і його реалізація. Виконання рішення суду, можна сказати, є найважливішою стадією судового процесу.

Не менш важливим залишається питання формування суддівського корпусу. Правові основи та загальні підходи до формування вітчизняного суддівського корпусу закладені у Конституції України та Законі України "Про Вищу раду юстиції". Основним завданням Вищої ради юстиції є формування суддівського корпусу високопрофесійними кадрами, які змогли б кваліфіковано, сумлінно і неупереджено здійснювати правосуддя, щоб не було нарікань на несправедливо винесені вироки.

За п'ять років діяльності Вища рада юстиції провела 43 засідання, розглянула близько 2 тис. рекомендацій кваліфікаційних комісій суддів щодо призначення громадян України на посади суддів, прийняла понад 2,5 тис. актів. За поданням Ради Президент України призначив 1616 кандидатів на посади суддів.

2002 р. був для Вищої ради юстиції одним з найважчих щодо обсягів виконання. Це зумовлено кадровими потребами суддівського корпусу, штатна кількість якого після проведення малої судової реформи збільшилась на 1781 одиницю. Рада за рік розглянула на своїх засіданнях 910 рекомендацій кваліфікаційних комісій суддів щодо призначення кандидатів на посади суддів. Це становить майже половину від загальної кількості рекомендацій, які розглянула Рада за час своєї діяльності. Не менш напруженим передбачається і 2003 рік. У державі триває формування суддівського корпусу, існує потреба у 1650 професіоналах, здатних кваліфіковано здійснювати судочинство.

Сьогодні з появою нового закону про судоустрій є підстави говорити про перехід судово-правової реформи на новий етап. На ньому необхідно вирішити певне коло питань, насамперед пов'язаних із запровадженням системи спеціалізованих судів. Необхідно чітко визначити призначення адміністративних судів як судових органів, система яких повинна стати органічною частиною судової системи України і визначити правозахисні акценти цієї гілки влади. Судова система повинна мати реальний інструментарій щодо захисту прав і свобод громадян від свавілля публічно-управлінських органів, що передбачає запровадження у трирічний термін адміністративних судів із відповідним процесуально-правовим забезпеченням їх діяльності.

Таким чином, необхідно зазначити, що судова влада, будучи однією з гілок державної влади, є невід'ємним атрибутом демократичної правової держави, тому вдосконалення її організації і функціонування в Україні буде сприяти ефективності демократичних перетворень у нашій державі та визначенню чіткої спрямованості діяльності держави на зміцнення гарантій захисту прав і свобод людини.

VIII. Політичні партії та їх роль в інституціоналізації влади

8.1. Партійно-політична палітра Ураїни

Історія появи політичних партій сучасного типу бере початок у XIX ст., хоча їх прототипи можна зустріти вже в XVII ст. Під політичною партією прийнято розуміти найбільш активну та організовану частину громадян країни, об'єднаних певною ідеологією, яка виражає інтереси суспільних верств: класів, прошарків, груп тощо, метою діяльності яких є боротьба за владу та лідерство у суспільстві в інтересах своїх прихильників та груп підтримки.

У суспільствах зі сталими демократичними традиціями склалися партійні системи, під якими маються на увазі об'єднання політичних партій на засадах споріднених ідеологічних поглядів та програмних цілей. Світова історія і практика знає три різновиди партійних систем: однопартійну, двопартійну та багатопартійну.

Політичній історії України також відомі різні типи партійних систем. Їх еволюція відбувалася в напрямі від багатопартійної системи наприкінці XIX - початку XX ст. до однопартійної - протягом майже усього XX ст. (від 20-х до 90-х рр.) і до відродження багатопартійності, що розпочалася на початку 90-х рр. XX ст. На 1 січня 2002 р. в Україні було зареєстровано 125 політичних партій, але переважна більшість із них існує лише де-юре, оскільки далеко не всі з них беруть участь у виборах та інституціоналізації влади.

Згідно із Законом України "Про політичні партії в Україні", ухваленим у 2001 р., поняття *політична партія* розглядається як

добровільне об'єднання громадян, зареєстроване відповідно до Закону, члени якого є прихильниками певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Серед чинників формування переходу від однопартійної до багатопартійної системи є такі: утвердження норм демократії, що функціонує на засадах ідеологічного та політичного плюралізму; прагнення інституціоналізації політичного процесу; мобілізація політично активних громадян до політичної участі; ефективна взаємодія влади та інститутів громадянського суспільства.

Із прийняттям нової Конституції України (1996 р.) та відповідно оновленням партійного і виборчого законодавства склалися передумови для якісно нових підвалин творення партій в Українській державі.

8.2. Класифікаційні ознаки

Одним із традиційних критеріїв визначення партійної належності в системі політичних координат є ідеологія. В процесі історичного розвитку суспільна думка виробила три класичні ідеологічні системи, кожна з яких має певні варіанти. Мова йде про ідеології *консерватизму*, *лібералізму* та *соціалізму*. Перша - це та, що обстоює цінність традицій - політичних, соціальних та національних; друга - понад усе ставлить цінність індивідуальної свободи; третя, навпаки, за пріоритет вважає цінність колективізму.

Проте на сьогодні в чистому вигляді ці класичні ідеологеми не збереглися, зазнавши суттєвих змін унаслідок грунтовних соціально-економічних, політичних та цивілізаційних трансформацій. Відтак ідеологія консерватизму стає символом поміркованості, лібералізму - захисту прав людини, а соціалістична ідея еволюціонувала від радикального революціонаризму до більш-менш реформаторськи налаштованої соціал-демократії.

Отже, при розгляді ідеологічного аспекту проблеми партійно-політичної системи необхідно виходити з того, що ідеології визначають лише загальні принципи та підходи до розв'язання проб-

лем суспільно-політичного життя. Тому, грунтуючись лише на ідеологічних засадах, важко ідентифікувати політичні засади тієї чи іншої партії, адже для її визначення необхідно враховувати ще й арсенал тактико-стратегічних засобів політичної діяльності. Тут значну роль відіграють насамперед методи, що їх сповідує та чи інша партія, а ці методи, у свою чергу, продиктовані характером політичної системи, типом політичного режиму, гостротою суспільно-політичних проблем.

Відтак партії поділяються на такі:

а) що обстоюють радикальні зміни в самій основі суспільно-політичного та економічного ладу;

б) що виступають проти таких змін, обмежуючись лише наведенням декоративного лоску;

в) що обстоюють зміни, але поступові.

Отже, виходячи з критерію методів, тактики і засобів політичної діяльності, партії можна поділяти на дві групи:

а) революційні;

б) реформістські.

Досить поширеним у політології є принцип просторового поділу партій, в основі якого знаходимо як ідеологічний, так і тактико-методичний критерії, тобто мова йде про певний синтез двох наведених вище критеріїв. У цьому разі класифікація має векторно-просторовий характер, а саме: партії "лівого", "правого" та "центристського" спрямування.

Партії лівого політичного спектра за ідеологічним критерієм - це партії, які обстоюють якісні зміни в системі суспільно-економічних та політичних відносин, а за методами такі партії тяжіють до радикальних дій.

Історично склалося так, що ініціаторами кардинальних зрушень у системі суспільних відносин протягом другої половини XIX - середини XX ст. здебільшого виступали партії, які сповідували соціалістичні ідеї, радикальні методи боротьби і належали до лівого вектора політичної орієнтації. Оскільки на загал за ними закріпився імідж партій-руйнівників старих систем, з одного боку, та утопістів, - з другого, тому нерідко цей клас політичних партій відносили до категорії "революційних". Проте з часом, як було

зазначено, залишившись на позиціях доктринальної ортодоксії, партії лівого політичного спектра, на практиці зробили значний крен у напрямі поміркованості і прагматизму. Найбільш органічно цю еволюцію втілює сучасна європейська соціал-демократія.

Натомість партії правого політичного спектра за ідеологічними ознаками, як правило, належать до консервативного табору, а за методами політичної поведінки мають у своєму арсеналі як радикальні, так і помірковані засоби дій. Якщо раніше у XIX - початку XX ст. праві асоціювалися переважно з підтримкою застарілих політичних інституцій, наприклад, монархії, феодальної власності на землю, всілякі, зокрема майнові виборчі цензи тощо, то, починаючи з другої чверті минулого століття, під правицею все більше починають розуміти політичні сили, які консолідуються під національно-демократичними та націоналістичними гаслами. На сьогодні правий політичний спектр став ще строкатішим, поєднуючи не лише прихильність до національних інтересів, а й до методів та цілей соціальної, екологічної та гуманітарної політики в цілому.

Що ж до партій "центру", то їх набагато важче ідентифікувати за ідеологічним критерієм, оскільки ідеологічний центризм як явище само собою не існує, а скоріше за все позиціонує якості тактико-методичний та стратегічний напрям політичного розвитку суспільства і держави. Тому невипадково, що навколо політичного центру можна зустріти як представників поміркованo-ліберального напряму, так і різні відтінки демократичних партій, які відрізняються одна від одної нюансами з конкретних проблем, наприклад, податкової та виборчої систем, тоді як ідеологічно вони досить близькі. За методами дій - це, як правило, прибічники поступових дій, вони гасять політичний запал радикалів і популістів. Від представників лівого і правого крила їх відрізняє прагматизм.

Виходячи із позицій просторово-векторного критерію, можна констатувати, що на сьогодні в Україні переважна більшість партій є центристською за своєю спрямованістю, проте навряд чи кількість прихильників цих партій переважає послідовників і членів представників лівого та правого спектра. Парламентські вибори в Україні, що відбулися за змішаною системою, показали, що електорат лівих і правих партій є активнішим, мобілізованішим,

ніж електорат центристів. Разом з тим тенденція політичного процесу розвивається таким чином, що позиції центристів зміцнюються і якщо їх лідерам вдасться на базі кількох десятків карликових одиниць створити дві-три потужні політичні сили, то можна прогнозувати, що центризм як політична сила посяде провідне становище в українському політикумі.

Торкаючись вітчизняної політичної арени, слід мати на увазі, що конкретна суспільно-політична ситуація, суттєво вплинула і на просторову конфігурацію партійно-політичного спектра. Класичний поділ на лівих, правих і центр у нас зазнав суттєвого коригування внаслідок кардинальної зміни ідеологічної доктрини та політичної системи в цілому. Завершення існування однопапртйної системи - політичної основи тоталітарного режиму радянського типу - призвело до появи мультипартійної системи. З точки зору партології - науки про партійні системи, їх функціонування, трансформацію і розвиток - цікавою є еволюція колишньої панівної партії не стільки в ідеологічному, скільки в тактико-методичному та векторно-просторовому значенні. За формальними ознаками Комуністична партія Радянського Союзу була класичною лівою партією, що трималася на лівій ідеології. Але втративши панівне становище, партія, яка обстоює комуністичну (соціалістичну) систему, що дискредитувала себе, вичерпала свій потенціал, на сьогодні виступає вже як типово консервативна політична сила, відстоюючи реставраційні позиції та збереження спадщини. Таким чином, виходячи з конкретних реалій українського політикуму, можемо стверджувати, що в цьому випадку відбулося деяке зміщення класичних понять, а саме: сили, що обстоюють ліву ідеологію, посідають консервативну позицію, а ті, які за ідеологічними ознаками є типово правими або центристськими, нерідко діють як партії лівої орієнтації.

8.3. Організаційна структура

Важливим критерієм характеристики партійних об’єднань є їх організаційна структура. Відповідно до цього партії поділяються на *кадрові, масові* та *партії-виборців*.

Кадрові партії - це партії, що існують завдяки усталеним традиціям, ідеології та участі у владі. Вони здебільшого не мають фіксованого членства, внесків, постійних зборів тощо. Під час виборчих акцій такі партії спираються на наявні суспільно-політичні структури (профспілки, громадські об'єднання тощо) та впливових осіб. З огляду на те, що процес багатопартійності, започаткований в Україні на початку XX ст., був штучно перерваний, сьогодні немає підстав говорити про наявність кадрових партій в Україні.

Що ж до масових партій, то на роль цих об'єднань можуть претендувати приблизно шість партій: КПУ, НРУ, УНП, НДП, СДПУ(о), СПУ. Решта політичних об'єднань підпадають під категорію партій-виборців, тобто таких, які не мають свого представництва у парламенті, фактично не беруть участі в процесі інституціоналізації влади, заявляють про себе лише під час чергових виборів, намагаючись об'єднати виборців навколо передвиборної програми. Однією з найуспішніших таких партій в українському політикумі вважається Партія зелених України (ПЗУ), яка на парламентських виборах 1998 р. несподівано для багатьох впевнено подолала чотиривідсотковий бар'єр, а її представники навіть увійшли до складу уряду. Проте на виборах 2002 р. партія зазнала поразки, опинившись за межами парламенту. Прикладами таких проектів під час останньої виборчої кампанії можна також вважати партію "Команда озимого покоління" (КОП) та партію "Жінки за майбутнє України" (ЖМУ). Обидві провели активну рекламну виборчу кампанію, мали високий на окремих етапах рейтинг довіри виборців, але до парламенту не потрапили. Це є свідченням того, що український електорат не надто схильний довіряти партіям, які не мають розгалужених структур на місцях, в яких ще не викристалізувалась ідеологія, і які роблять ставку лише на виборчі технології та маніпуляцію свідомістю.

Партії структуруються також за ознаками внутрішньої організації. За цим показником вони поділяються на: жорстко-централізовані (УНА-УНСО, ДСУ), централізовані (КПУ, СПУ, УРП), децентралізовані (РіП, ПЗУ). У жорстко-централізованих партіях панує напіввійськова дисципліна. Що ж до централізованих, то

тут має місце відомий принцип "демократичного централізму", тобто ієрархія влади поєднується з демократичними засадами керування та значною роллю, яку відіграють при цьому з'їзди, конференції, пленуми тощо. Керівні органи таких партій ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання, а їх статути забороняють внутрішньопартійну опозиційність та фракційність.

Децентралізовані партії, як правило, передбачають рекомендаційний характер рішень вищих органів для нижчих. Такі партії можуть мати кілька паралельних керівних центрів, організаційну структуру федеративного типу, а рішення вищих органів мають обов'язковий характер лише після їх ухвалення первинними організаціями. На відміну від принципу демократичного централізму, вони керуються принципом демократичного самоврядування. Наприклад, у статуті ПЗУ є норма, яка дозволяє членові партії не виконувати ті рішення, за які той не голосував.

Важливим показником партійної організації є *інститут членства*. Він передбачає індивідуальне або (та) колективне, а також фіксоване або нефіксоване членство. Більшість українських партій і насамперед масових або таких, що тяжіють до них, будується на принципах індивідуального та фіксованого членства. Наприклад, статут Української християнсько-демократичної партії (УХДП) передбачає можливість колективного членства. Це допомагає певною мірою розв'язувати проблеми членської бази. Зокрема, колективними членами УХДП є "Союз ідеалістів" та "Українська греко-католицька спілка ім. Андрея Шептицького". Асоційоване членство передбачається також у НРУ та СДПУ. Статути всіх зареєстрованих партій забороняють можливість подвійного членства.

Розвиток партійно-політичної системи на українському грунті показує, що організаційна структура більшості з них еволюціонує в бік посилення централізації та формалізованих відносин між різними ланками та структурами партії. Це зумовлено посиленням конкуренції в партійному середовищі, підвищення їх ролі в політичному процесі та інституціоналізації влади як у центрі, так і на місцях. Такі умови та вимоги диктують не лише готовність до ідеологічної полеміки, а й постійної участі у відправленні влади, що зумовлює необхідність виховувати у своєму середовищі професіоналів, здатних до відповідальної роботи.

Ще один важливий аспект, який характеризує діяльність партій у демократичному суспільстві, - це методи та засоби діяльності. За цим критерієм партії поділяються на авангардистські, мітингові та парламентські. В Україні домінуючою є тенденція перетворення партій авангардного та мітингового типів на парламентські. Однак при цьому необхідно враховувати, що для більшості зареєстрованих партій боротьба за депутатські мандати ще не стала головною метою їх існування. Так за підсумками парламентських виборів 1998 р. кількість депутатів усіх рівнів, які задекларували свою партійну належність, становила лише 7,6%. Позапарламентські методи все ще залишаються помітною рисою участі партій у політичному житті країни.

Для українського суспільно-політичного процесу характерною є ще одна риса. В політології вона окреслюється як орієнтація на так званий західний чи східний тип політики. Нагадаємо, що для першого домінантою є орієнтир на партійну програму, тоді як для другого - політичного лідера, так звану "харизматичну" особу. У переважній більшості український електорат більше довіряє сильній особистості, ніж політичним інститутам, здатним змінити їх життя на краще. Уявлення про "доброго" керівника, здатного одноосібно або зі своєю командою змінити ситуацію, є досить живучим у політичній свідомості українців. Тому й не дивно, що на парламентських виборах 2002 р. успіх мали ті політичні сили, які асоціювалися з певним персонажем - політичним лідером партії або ж блоку, які іменувалися прізвищем того чи іншого харизматичного лідера.

8.4. Типологія

Українські ліві

На сьогодні в Україні партіями лівого спрямування за ідеологічним критерієм та гаслами є: Комуністична партія України (КПУ), діяльність якої була припинена рішенням Верховної Ради України від 30 серпня 1991 р. Однак це рішення було скасоване постановою Президії Верховної Ради України від 14 травня 1993 р., а 5 жовтня 1993 р. КПУ було офіційно зареєстровано як партію, яка є правонаступницею КПУ-КПРС.

Ідеологічні принципи цієї партії по суті не зазнали суттєвих змін. Як і раніше пріоритетного значення надається суспільній формі власності перед приватною, ринок розглядається лише як повністю регульований державою, КПУ підтримує політику бюджетних дотацій депресивним секторам економіки, обстоює повну та гарантовану державою зайнятість, ігноруючи при цьому чинник її ефективності. Така позиція знаходить розуміння і підтримку під час виборчих кампаній переважно з боку протестного електорату, тобо тієї частини виборців, хто втратив гарантовані пільги та соціальні гарантії, що мінімально забезпечувалися радянською системою. У зовнішній політиці КПУ різко виступає проти входження України до блоку НАТО, піддаючи критиці "прозахідний" курс влади. Як геополітичну альтернативу висуває ідею "слов'янського союзу", курс на зближення з Росією, Білоруссю та іншими країнами СНД.

У частині програмних положень, які стосуються питань організації влади та форми державного правління, КПУ виступає за парламентську республіку, відновлення системи рад, вибори на засадах пропорційної системи. За результатами виборів до Верховної Ради України 2002 р. по загальнонаціональному багатомандатному виборчому округу КПУ посіла друге місце, виборовши трохи більше як 20% голосів, а в підсумку партія має третю за кількістю парламентську фракцію.

У питаннях культурно-духовного та національного розвитку обстоює своєрідно трактований нею інтернаціоналізм, елементами та проявами якого в незалежній Україні є надання російській мові статусу другої державної мови. У конфесійному питанні активно підтримує позиції УПЦ (Московський патріархат).

Партія є активним учасником парламентського процесу, представники якої входять до керівних органів законодавчої влади. Під час роботи Верховної Ради України третього скликання (1998-2002 рр.) до так званої "оксамитової революції" у Верховній Раді України (січень-лютий) 2000 р. її представник посідав місце першого віце-спікера. Під час підготовки порядку денного Верховної Ради нового (четвертого) скликання один із лідерів КПУ очолив координаційну раду з підготовки порядку денного засідання

парламенту. Комуністи очолювали також парламентські комітети, їх представники постійно працюють в уряді.

Останні кілька років партія перебуває в опозиції до влади, об'єднавши свої зусилля з представниками інших лівих та лівоцентристських сил - СПУ та БЮТ. Із програмних позицій своєї партії, в основі якої - парламентаризм радянського зразка - піддає різкій критиці концепцію політичної реформи, яка передбачає перехід до парламентсько-президентської республіки.

Отже, можна зробити висновок, що КПУ є партією, яка досить міцно інтегрувалася в політичну систему незалежної України і попри декларативну опозиційність бере активну участь в управлінні державою, шляхом участі в її різних гілках - як законодавчих, виконавчих, так і судових органах влади. Це дає підстави ще для одного висновку, а саме: на прикладі КПУ можна спостерігати певну розбіжність між гаслами та реальною політичною поведінкою, яка свідчить, що політичний прагматизм бере гору над ідеологічними стереотипами і популізмом. Як наслідок такої розбіжності між словом і ділом, від КПУ відкололися кілька політичних груп, які у назві зберегли бренд "комуністична". Йдеться про оновлену Комуністичну партію України (ОКПУ) та Комуністичну партію робітників і селян (КПРС). Обидві партії відзначаються суттєвим догматизмом, популізмом та радикалізмом. Однак, як показали результати останніх парламентських виборів, вони нездатні конкурувати за симпатії виборців з більш поміркованою і досвідченою КПУ на чолі з її лідером П. Симоненком.

Дещо поміркованішою в лівому таборі порівняно з КПУ виглядає Соціалістична партія України (СПУ), створена наприкінці 1991 р. Програмні положення цієї партії свідчать, що вона відмовилася від деяких комуністичних догм і постулатів. Серед іншого, соціалісти не заперечують право приватної власності, але визнають за нею лише "трудове" походження. У питаннях організації влади є прихильниками парламентської республіки. Внутрішньоідеологічні суперечності призвели до того, що у 1996 р. від СПУ відкололася група радикально налаштованих політиків, які створили Прогресивно-соціалістичну партію (ПСПУ), дещо пізніше - у 2000 р. з числа вихідців із СПУ утворилася ще одна ліва партія -

“Справедливість”. Соціальна база українських соціалістів - міська збідніла інтелігенція, а також селянство центральних та деяких східних регіонів України. Під час парламентських виборів 2002 р. СПУ - одна із шести партій та блоків, яка подолала чотиривідсотковий бар’єр, набравши у підсумку 6,8% голосів. На сьогодні партія перебуває в опозиції до влади, виступаючи з вимогами дострокових президентських виборів та зміни системи влади. Разом з тим різко критикує ідею політичної реформи, що її запропонував Президент України. Незмінним лідером СПУ є О. Мороз.

До спектра лівих партій належить також Селянська партія України (СелПУ), утворена у 1992 р. на базі Селянської спілки України. У 1998 р. у блоці з СПУ - СелПУ здобула 8% голосів. Однак внутрішньопарламентські процеси, насамперед, викликані “оксамитовою революцією” (2000 р.) та внутрішньопартійними суперечностями призвели до значного відтоку партійних сил до інших партійних фракцій, а потім і втрати цією партією електорального впливу. На останніх парламентських виборах 2002 р. СелПУ не здолала прохідного бар’єра і відтак опинилася за межами парламенту.

Така доля спіткала ще одну партію лівого спрямування, яка теж опинилася за бортом Верховної Ради України, - ПСПУ. Ця партія створила імідж “найлівішої” серед лівих в українського політикуму. Головним подразником, а отже й об’єктом критики “прогресивних” соціалістів, з одного боку, є “диктат” Міжнародного валютного фонду, а з другого, - колеги по лівому блоці, насамперед СПУ. На сьогодні ПСПУ перебуває в статусі позапарламентської опозиції, гуртуючи радикально-люмпенізовані елементи лівого спрямування до наступних парламентських та президентських перегонів.

За оцінками фахівців, тяжіння громадських настроїв до політичних екстрем лівого гатунку у перехідний період суспільства зумовлено нерозвиненістю поміркованих течій лівого напряму. Крім вищеназваних ліворадикальних ОКПУ та КПРС, до цього спектра слід ще додати Всесоюзну комуністичну партію більшовиків (ВКПБ), Партію комуністів (більшовиків) України (ПК(б)У), Союз комуністів України (СКУ), Народний рух “Союз”, Комуністичну робітничу партію України (КРПУ) та ряд інших, переважно регіональних структур. Однак, як зазначалося, їх вплив є мініма-

льним, і в цьому полягає одна з особливостей української "лівиці" на її сучасній політиній арені. Враховуючи ці обставини, на думку аналітиків, політичне розмежування в Україні за принципом: "ліві" - "праві", на відміну від західного типу структурування, суттєво зміщено вліво.

Останнім часом стало звичним говорити, що правий спектр українського політикуму переживає глибоку ідеологічну та організаційну кризу. Це пов'язується насамперед із процесами розпаду колись потужного єдного Народного Руху України (НРУ) на кілька самостійних партій, а також низькою популярністю правоконсервативних ідеологій та їх носіїв, уособленням яких є Українська республіканська партія (УРП) та праворадикальні партії на кшталт Української консервативної республіканської партії (УКРП), Української національної асамблеї (УНА), Української національної партії (УНП) та Державної самостійності України (ДСУ).

Українські праві

За ідеологічним критерієм українські праві - це насамперед державники, самостійники, навколо яких об'єдналися радикально налаштовані національно-патріотичні сили. Попри загально ідеологічну єдність партій правого політичного спектра, між ними є суттєві відмінності як у тактиці, так і в методах досягнення кінцевої мети. В економічному аспекті як правоконсервативні, так і праворадикальні елементи вважають, що економічні проблеми людини - це проблеми самої людини, але держава повинна створити умови, сприятливий клімат для їх розв'язання. Звідси деякий протекціонізм щодо інтересів національного виробника та ізоляціонізм, який можна простежити у платформах та програмних тезах цих партій. Хоча в аспекті геополітичного вектора ці партії є прихильниками скоріше прозахідної, насамперед, європейської орієнтацію, і в цьому сенсі вони безумовно є "західниками".

Однією із найбільш поміркованих сил цього напряму вважається УРП, яка за взірець бере американський неоконсерватизм, в якому економічний лібералізм поєднується з відданістю традиційним християнським цінностям, захистом індивідуальних прав і свобод людини. Разом з тим, керуючись політичною кон'юкту-

рою, пов'язаною, як правило, з виборами, партія демонструє здатність переглядати окремі програмні постулати. Зокрема, в останні роки помітним став її крен у бік політики державного дирижизму, вимог перегляду результатів приватизації, посилення політики соціального захисту тощо. На загал же, як зазначають експерти, втриматися на позиціях традиційного західного консерватизму правого зразка сьогодні в Україні досить складно. Це зумовлено тим, що вітчизняна політична система тільки формується і переважно лише за деякими зовнішніми атрибутами нагадує європейські системи сталої демократії. До того ж, неоконсерватизм в Україні не має глибинного шару традиційних цінностей, гідних наслідування ("консервації") чи то у вигляді політичних інститутів, чи то у вигляді геополітичного вибору. Нарешті, ментальність представників правоконсервативної ідеології нерідко нагадує більшовизм та люмпенський революціонаризм, аніж респектабельний здоровий глузд і раціоналізм західних неоконсерваторів, що на загал обмежує електоральний вплив цієї партії на українське суспільство.

Щоправда, в Україні зроблені також певні кроки у напрямі лібералізації та демократизації правого політичного спектра. Мова йде про ті сили, які консолідувалися не стільки на засадах державності та національної ідеї, скільки сприяння розвиткові ринкової економіки. Прототипами таких партій можна вважати Українську ліберально-демократичну партію (УЛДП), Українську народну партію (УНП), що виникли ще у 1990 р. Трохи пізніше ця ніша поповнилася ще днією партією - Ліберальною партією України (ЛПУ), створеною у 1991 р. По суті в межах праволіберальної доктрини йшов і розвиток громадсько-політичного об'єднання "Нова Україна". У 1997 р. виникає партія "Реформи і Порядок" (РіП), що виступає під гаслом прискорення економічних реформ шляхом лібералізації економічних відносин. Під час парламентських виборів 1998 р. партія РіП виборола понад 3% голосів і таким чином залишилася за межами парламенту. Проте для партії-дебютанта це був непоганий результат. Під час парламентських виборів 2002 р. поряд із партіями Народний Рух України (НРУ) та Український Народний Рух (УНР) РіП увійшла до блоку "Наша Україна", що у підсумку здобув понад 23% голосів, ставши лідером по загальнонаціональному виборчому округу.

Слід мати на увазі, що забазовими цінностями вітчизняні ліберали і консерватори фактично нічим не відрізняються. Відмінність простежується у програмних засадах, а тому альтернативу йому становлять насамперед лівий та праворадикальний фундаменталізм. Очевидно, саме по цій осі відбувається найбільш серйозний політиний поділ України.

Українські центристи

Що ж до партій політичного центру, то його, на думку багатьох фахівців, характеризує організаційна слабкість та ідеологічна аморфність. Це тим більш прикро, що, за даними соціологічних опитувань, серед населення найбільшою підтримкою користуються політичні ідеї саме центристського спрямування. Цінностями центристської ідеології є: орієнтація на реформи, стабільність, уникнення конфронтації, налаштованість на діалог і співпрацю з політичними силами різного гатунку, дистанціювання від крайнощів радикалізму, екстремізму та фундаменталізму.

Соціальною базою центризму прийнято вважати середній клас, що повільно зароджується. Що ж до еліти, яка репрезентує цей напрям, то вона представляє так звану "партію влади", тобто керівників та управлінців різного рівня, частково бізнесову еліту. Однією з перших політичних партій, яка ставила за мету консолідувати центристські сили, була Народно-демократична партія (НДП), що виникла на базі об'єднання "Нова Україна", Партія демократичного відродження України (ПДВУ) і Трудового конгресу України (ТКУ) у 1996 р. На перших порах вона мала майже однакову підтримку в різних регіонах країни, що робило її важливим чинником політичної інтеграції суспільства. Однак, як зазначають дослідники, заангажованість керівництва партії у структури виконавчої влади досить швидко перетворила її на "партію влади", що за умов економічної та соціальної кризи серйозно дискредитувало позиції цієї партії.

Попри колосальний кадровий та адміністративний ресурси (одним з лідерів партії був Прем'єр-міністр) на парламентських виборах 1998 р. НДП здобуває лише 5% голосів. Невдовзі у 1999 р. з лав партії вийшла група авторитетних і впливових політиків,

внаслідок чого партія втрачає популярність. У період виборчої кампанії до Верховної Ради України четвертого скликання НДП увійшла до блоку "За єдину Україну", що по загальнонаціональному багатомандатному округу набрав майже 12% і за результатами голосування за партійними списками посів третє місце, але за рахунок депутатів-мажоритарників створив найпотужнішу депутатську фракцію - ядро парламентської більшості.

Необхідно підкреслити, що із спектра класичних ідеологій найбільш привабливою для партій "центру" могла б стати ідеологія соціал-демократії. Однак ця ідеологічна ніша вже давно заповнена іншими політичними силами, які претендують на цей бренд. Мова йде про низку соціал-демократичних об'єднань, серед яких: Українська соціал-демократична партія (УСДП), Соціал-демократична партія України, нарешті найвпливовіша - Соціал-демократична партія України (об'єднана) (СДПУ(о)). Остання двічі поспіль долає чотиривідсотковий бар'єр під час парламентських виборів, поступово підвищуючи, хоча й поволі, рейтинг своєї популярності. Так, якщо на парламентських виборах 1998 р. СДПУ(о) взяла лише 4,1% голосів, то на виборах 2002 р. вже 6,2%. Партія бере участь у поділі влади, адже її представники є на чільних позиціях як в органах законодавчої, так і виконавчої влади.

Серед партій "центру" можна виокремити ще кілька політичних об'єднань, які беруть активну участь у політичному процесі та інституціоналізації влади в країні. Йдеться про такі сили, як партія "Батьківщина" та Трудова партія України. Партія "Батьківщина" у складі Верховної Ради третього скликання мала однойменну фракцію, а її лідер обіймав посаду віце-прем'єра. Партія заявляє про свою принципову опозиційність до влади і як учасник виборчої кампанії до Верховної Ради четвертого скликання у складі блоку БЮТ подолала прохідний бар'єр, здобувши у підсумку 7,8%. Разом із КПУ та СПУ перебуває в опозиції до влади, бере активну участь в акціях протесту, піддає різкій критиці запропонований владою проект політичних реформ. Лідер партії - харизматична Ю. Тимошенко має досвід високого рівня управлінця, оскільки в уряді В. Ющенка обіймала посаду віце-прем'єр-міністра з паливно-енергетичного комплексу.

Трудова партія України на попередніх виборах не пройшла до парламенту, здобувши трохи більше 3% голосів виборців. На виборах 2002 р. увійшла до блоку "За єдину Україну!" і таким чином стала парламентською партією. За оцінками аналітиків, вона володіє значним політичним потенціалом, фінансовим і медійним ресурсами, що робить її впливовим гравцем на політичному полі при розподілі влади. На сьогодні лідер цієї партії С. Тигипко очолює Національний банк України.

За аналітичними прогнозами, політичні можливості центристських партій зростатимуть в міру поглиблення процесів соціально-економічних змін, зміцнення позицій середнього класу. Тому на сьогодні політичний центризм - це скорше проект майбутнього, аніж сьогодення, однак це майбутнє необхідно творити вже сьогодні. Головне завдання політичного центризму - об'єднати принципи демократії, національну ідею з імперативами державності та громадянського суспільства. Це досить складне завдання, але від його вирішення залежить, чи зможе центризм як політична сила перемогти.

8.5. Логіка об'єднавчих процесів

Історія знає багато прикладів об'єднавчого процесу політичних партій. Як правило, цей процес тривалий у часі і дуже тісно пов'язаний із соціальною стратифікацією суспільства. Поряд з цим є приклади революційних об'єднавчих процесів (зазвичай - формування однопартійної тоталітарної системи шляхом насильницького об'єднання-поглинення або знищення політичних опонентів партією-лідером революційного процесу).

Отже, можна розрізнити еволюційний і революційний механізми здійснення об'єднавчого процесу. Залежно від політичних обставин, цей процес може здійснюватися у формі ситуативного, інтегративного чи ідеологічного об'єднання.

Ситуативне (симбіотичне) об'єденння - форма швидкоплинного нетривалого об'єднання політичних партій, яке відбувається під впливом певних політичних ситуацій. Політичні утворення, що виникають унаслідок ситуативного об'єднання, як правило,

тимчасові. Учасники ситуативного об'єднання зазвичай зберігають у складі блоку певну організаційну автономію. Ситуативні об'єднання політичних партій можуть існувати достатньо довго, але врешті-решт *умови їх* існування та склад змінюються залежно від політичної ситуації. Ситуативна форма є найпоширенішою. Найтиповішим її прикладом є утворення передвиборних політичних блоків.

Інтегративне об'єднання - форма швидкоплинного або тривалого в часі, але повного й остаточного об'єднання кількох політичних партій, зумовленого стійкими змінами в політичній системі. Відбувається шляхом включення (поглинання) або знищення політичних опонентів домінуючою політичною партією. Швидкоплинне (революційне) інтегративне об'єднання притаманне тоталітарним політичним режимам. Тривале у часі (еволюційне) об'єднання притаманне сталим демократичним системам (Велика Британія і США).

Ідеологічне об'єднання - форма тимчасового або тривалого співробітництва політичних партій, що виявляють і декларують свою ідеологічну спільність, закріплюючи її формально або декларативно, яка зумовлена спільністю політичних інтересів, а відповідно - і переконань лишаючись при цьому організаційно цілком самостійними. Така форма об'єднання різних верств населення (інколи навіть у різних країнах) є тривалішою й органічнішою, ніж ситуативні об'єднання (Блок лівих сил, Всесвітній конгрес ліберальних партій, Комуністичний Інтернаціонал тощо).

Зміни в традиційній класифікації привели багатьох західних політологів (серед них - Отто Кірчхаймер у США і Жан Шарло у Франції) до висновку про докорінну зміну стану прихильництва в розвинених суспільствах. Основна тенденція, спрямована на заснування "партій-об'єднань" або "партій для всіх" (catch-allparty).

З одного боку мова йде скоріше про партії виборців, ніж про партії активістів; навіть партії соціал-демократичного типу переживають спільний процес розширення виборчих підвалин та скорочення поля діяльності активістів.

З іншого боку йдеться більше про "партії-об'єднання", кожна партія намагається захопити якомога більше і посилити свої зв'язки з групами найрізноманітніших інтересів.

Нарешті загострення боротьби за владу перетворює великі партії, незважаючи на їх ідеологічну спрямованість, на могутні, централізовані "машини", повністю зорієнтовані на завоювання якомога більшої кількості виборців.

Навіть якщо це останнє міркування значною мірою зменшує вагу ідеологічного впливу, воно все ж таки підкреслює поступову трансформацію великих західних партій на "політичні підприємства", сповнені рішучості нагромаджувати максимум ресурсів, щоб контролювати політичну владу.

Політичні партії виявилися інститутом, який легко сприймає нові віяння в політиці, використовує сприятливі можливості демократії кінця століття, ініціює і представляє політичні нововведення. У повоєнний період виразніше стали проявлятися риси нового типу партії "всеохоплюючих партій" ("catch-altparty"), поряд з "кадровими партіями", "масовими партіями", "картельними партіями" тощо.

Поняття "всеохоплюючі партії", використане вперше О. Кірчхаймером (1966 р.), відобразило нові процеси у відносинах між партіями, державою та громадянським суспільством.

Ерозія жорстких соціальних меж між групами ослабляла політичну ідентифікацію населення і розмивала старі залежності між їх інтересами та партіями.

Економічне зростання і політика загального добробуту змусили розробляти партійні програми, що захищали інтереси не окремих груп, а усього або майже усього населення.

Розвиток засобів масової інформації дав змогу партійним лідерам звертатися до всіх виборців разом, а не до якоїсь їх групи. Це зробило виборців швидше "покупцями" партій, а не активними учасниками.

З одного боку, партії дедалі більше переймаються державними інтересами і дедалі менше стають агентами громадянського суспільства. Звичайно, вони, як і раніше, узагальнюють і подають вимоги населення, але головним їх завданням стає захист державної політики перед населенням. Відповідно таким партіям концепцією демократії стає плюралістична концепція. А відтак це призводить до деякої втрати незалежних інтересів. Партії, будуючи коаліції, захищають одні інтереси від експлуатації з боку інших інтересів, тобто стають відкритими для будь-яких інтересів. Виборчі кам-

панії перетворюються на вибір команди лідерів, а не на боротьбу ідеологічно й соціальне згрупованих інтересів. "Усеохоплюючі партії" отримують нові важливі риси, не властиві їх попередникам. По-перше, становище партій як брокерів між громадянським суспільством і державою припускає, що партії починають виявляти власні інтереси, відмінні від інтересів їх клієнтів. Більше того, вони здатні брати винагороду за свої послуги. По-друге, спроможність партій виконувати брокерські роботи залежить не лише від уміння звертатися до електорату, а й від їх здатності маніпулювати державою.

Подальший розвиток партій триває у напрямі тіснішого зв'язку між партіями і державою, а також посилення зв'язків між партіями. Зміна типу партій у Західній Європі і частково в інших регіонах світу пов'язана із зміною характеру демократичного режиму. Це дає підстави говорити про те, що партіям та їх взаємовідносинам належить центральна роль у визначенні механізму політичної участі, особливостей діяльності держави, вибору різноманітних політичних курсів. Не випадково для класифікації демократичних політичних систем як необхідний критерій використовують особливості партійних відносин.

Візьмемо, наприклад, Німеччину. Із 36 партій, які висували своїх кандидатів на перші вибори до бундестагу в 1949 р., лише чотири були спроможні протягом півстоліття стабільно долати під час виборів 5-відсотковий бар'єр, аби здобути три прямі мандати.

Найбільша за кількістю членів (779 тис.) - Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН). Заборонена нацистським режимом у 1933 р., вона була повторно заснована у 1946 р. як політична організація ФРН. Падіння Берлінського муру дало змогу провести у 1990 р. об'єднавчий з'їзд соціал-демократів Західної Німеччини та прийняти Маніфест із відновлення єдності СДПН. Партія зберігає сталі соціал-демократичні традиції та входить до Соціалістичного інтернаціоналу. Ідеологічні принципи визначаються так званою Гольдезберзькою програмою 1959 р., в якій СДПН визначена як загальнонародна партія, що розуміє соціалізм як перманентний процес поєднання ліберальних та демократичних принципів вільного суспільства з вимогами соціальної справедливості. Сьогодні СДПН переживає свій зоряний час та є основою

сформованої нею урядової коаліції. Партію очолює нинішній федеральний канцлер ФРН Герхард Шредер.

Традиційним опонентом СДПН є Християнсько-демократичний союз (ХДС), заснований 1950 р. Ідея союзу передбачала політичне об'єднання християн обох церков - католицької та реформаторської. Пізніше власне християнська ідея та опора на церковні громади відійшли на другий план. ХДС перетворився на партію поміркованого консерватизму, яка спромоглася, насамперед завдяки Конраду Аденауеру, традиції якого продовжив Гельмут Коль, постійно поєднувати, здавалося, цілком протилежні інтереси різних соціальних груп - роботодавців та найманих працівників, дрібних фермерів та рантьє, середніх та великих промисловців, ремісників та монополістів, дедалі більше утверджуючи себе урядовою партією, виразником загальнонаціональних інтересів країни. У 1990 р. Союз об'єднався з ХДС, що існував на території НДР. До об'єднаного союзу ввійшли ще дві східнонімецькі партії - заснована в 1948 р. Демократична християнська партія та заснована в 1989 р. партія Демократичний прорив. Об'єднаний ХДС налічує 640 тис. членів. Духовно споріднений із ХДС Християнський соціальний союз (ХСС). Союз утворює єдину фракцію з ХДС. Проте є організаційно самостійним. Має значний вплив на авторитет усередині коаліції. Послідовно та незмінно дотримується християнсько-демократичного напряму у своїй політиці.

У серпні 1990 р. на об'єднаному з'їзді лібералів ФРН та НДР у Ганновері була утворена Вільна демократична партія (ВДП). Хоча ВДП і вважається сьогодні новою організацією, насправді ця партія має давні традиції починаючи з часів Бісмарка та Веймарської республіки, яка з гордістю іменувала себе третьою силою. Вона завжди виступала важливим коаліційним партнером для інших партій, перешкоджуючи можливій конфесіоналізації політики з боку ХДС або колективістським та планово-ринковим ідеям, що породжували соціал-демократи.

Незважаючи на всі збурливі процеси, що відбуваються у світі та в Європі, об'єднана ФРН залишається дуже стабільною країною з великим запасом міцності, чию політичну, економічну і, мабуть, найдосконалішу в Європі систему соціального захисту. Її демократичні засади поки що не в змозі похитнути ні національно

орієнтовані рухи в багатьох європейських країнах, ні зростаючі праворадикальні рухи та скандали навколо таємних рахунків ХДС у самій Німеччині.

У цьому контексті, а саме при формуванні адекватної суспільним інтересам політичної системи, механізмів пошуку громадянського консенсусу Німеччина може слугувати гідним прикладом для нових незалежних держав Центрально-Східної Європи. Зокрема, й для України.

Для всіх постсоціалістичних країн перші роки реформ були надзвичайно складними. Це невдовзі відкинуло назад вплив правих та ліберальних ідей. У тому числі і в Угорщині. Безробіття, страх перед майбутнім, сильна економічна криза викликали новий інтерес до лівих партій в усій Східній Європі по 3-4 роках змін. На цій хвилі на других парламентських виборах 1994 р. в Угорщині найкращий результат здобула Угорська соціалістична партія (33% голосів) й очолила уряд в коаліції з Союзом вільних демократів. Створення коаліції з лівої та правої партії стало революційним кроком у політиці того часу, оскільки в східноєвропейських країнах того часу боротьба між лівими та правими силами набула форми справжньої холодної громадянської війни. У цьому розумінні угорська ліво-права коаліція відіграла величезну цивілізаційну роль для усього регіону. Через кілька років подібний альянс став можливим у Чехії.

На прикладі Угорської соціалістичної партії можна побачити й інший, характерний для цих реформ феномен - скорочення кількості лівих партій у зв'язку з тим, як найбільш впливова з них всотує дедалі більше проблемних вимірів і впевненіше їх захищає. Саме з цієї причини на виборах 1994 р. УСП змогла відібрати голоси виборців Робітничої партії, а також електорату інших лівих партій. Ці партії, різко зменшивши свій вплив, проте не втратили своїх позицій у сфері влади, - навпаки, їм спеціально було відведено значне місце в роботі парламентських комісій. Тактика уряду полягала у створенні широкого консенсусу серед правлячих еліт і забезпеченні відповідальності всіх сил у здійсненні реформ. Консультації та співробітництво партій - ще одне особливе досягнення угорської політики. Із середини 90-х рр. у політиці угорських партій дедалі відчутніше стає спадковість у їх перебуванні при владі, відповідно й зближуються їх позиції з нагальних проблем

сьогодення. Таким чином, ця країна перша з постсоціалістичних увійшла до фази демократичної консолідації.

Нові польські партії у своїй генезі у 1988-90 рр. відрізнялися більшим досвідом, маючи за плечима довгу історію опозиційної політичної боротьби часів реального соціалізму. Не випадково саме у цій країні була обрана модель договірного переходу від тоталітарної до демократичної системи, що базувалася на вже відпрацьованому механізмі переговорів влади з опозицією за "круглим столом". У переговорні процеси опосередковано була включена значна частина населення, оскільки лише "Солідарність" налічувала до 10 млн членів. Розпад "Солідарності" у 1990 р. сприяв створенню великих правих та правоцентристських партій: "Демократичний союз", "Християнсько-демократична партія", "Угода центристських сил", а згодом у 1996 р. із залишків профспілки виріс прокатолицький Рух за відродження Польщі, що невдовзі перетворилося на правлячу "Виборну акцію Солідарність" у коаліції з "Союзом свободи". Сьогодні в правому таборі закріпилися два ідейні напрями: ліберал-центризм і націонал-католицький консерватизм. Суто ліберальні партії на зразок "Ліберальний конгрес" залишилися в минулому.

На лівому "полі" партійна структура також набула стійкого характеру. Провідну роль тут відіграє Союз демократичної лівої, Сільська партія та Союз праці. Союз демократичної лівої був сформований у 1991 р. з кількох десятків лівих організацій, що вступили в коаліцію з метою об'єднання сил і проведення єдиних дій у парламенті. Центральне місце в коаліції посіла Соціал-демократія, що стала членом Соцінтерну у 1996 р. До Союзу демократичної лівої вступила й історична ліва сила - Польська соціалістична партія, що працювала у вигнанні в період реального соціалізму. Подібного широкого співробітництва лівих сил з самого початку реформ не змогли досягти в інших постсоціалістичних країнах. У Польщі це стало можливим через те, що польські ліві реформатори перші з усіх східноєвропейських політиків реалізували саморозпуск ПОРП і встигли міцно захопити соціал-демократичну нішу в багатопартійній системі. На відміну від болгарської та румунської компартій, у той початковий період вони пішли на радикальне розмежування з більш лівими марксистськими організаціями, незважаючи на часткову втрату електорату та інші мінуси подібної

політики. Практика довела, що вони обрали правильну тактику. Партія забезпечила себе перспективним електоратом і гнучко пристосовувалася до швидкоплинних змін. У 1993 р. Союз демократичної лівої був задіяний як правляча сила, здобувший кращий результат на парламентських виборах (20,4% голосів). Ствердившись як найбільша реформаторська модерністська сила, польська ліва шукала співробітництва з близьким їй у політико-культурному розумінні ліберально-центриським Союзом свободи. На місцевому рівні активісти двох партій встановлювали тісні зв'язки, однак керівництво Союзу свободи не йшло на зближення, щоб не допустити подальшого зміцнення позицій лівих сил. Електорат лівих і правих сил у Польщі сьогодні порівнявся, і країна поділена на дві рівнозначні політичні субкультури. Парламентські вибори 1997 р. вивели на політичну арену три великі політичні сили Польщі: "Виборна акція Солідарність", Союз демократичної лівої та Союз свободи. Відбулося укрупнення політичних партій. Для порівняння можна навести приклад виборів 1991 р., коли до сейму ввійшли представники 29 партій, що створили 17 блоків. Подріблення партійної системи призвело до кризи в роботі парламенту. Крім того, ніякий коаліційний уряд не зміг стати представницьким для усіх політичних сил. Через два роки були проведені позачергові парламентські вибори.

Стабілізація партійної системи Польщі проходила важко і супроводжувалась високим напруженням боротьби правих і лівих, поляризацією усього суспільства. У цьому досвід Польщі зближується з досвідом Словаччини, Болгарії, Румунії. Але за іншими ознаками демократизації Польща стоїть в одному ряду з Угорщиною та Чехією, оскільки партійна система є представницькою і відкритою для широких верств суспільства, швидко стабілізується і збагачується оновленими та компетентними партійно-управлінськими кадрами.

У нашій країні триває процес створення нових партій, формування політичних рухів, і має минути деякий час, щоб з цього різноманіття виокремилися кілька партій, які справді виражають інтереси певних класів (процес формування яких також триває) з чіткими програмами і настановами, спрямованими на власну со-

ціальну базу. Тоді можна буде вести розмову про справжню багатопартійну систему і про справжні об'єднавчі процеси.

Натомість нині невеликі за чисельністю об'єднання, в більшості створені штучно тим чи іншим лідером, маючи формальне право брати участь у виборах, не є партіями у власному розумінні цього слова, хоча і мають властиві партіям юридичні ознаки.

Реальним засобом тимчасового подолання цієї фіктивної багатопартійності може бути законодавче врегулювання, вироблення певних вимог до чисельності або активності політичних партій.

Повчальним у цьому плані може бути приклад Португалії. Відповідно до законодавства цієї країни діяльність партій може бути припинена на основі судового рішення, якщо чисельність її членів зменшилась до 4 тис. осіб і менше. Ця норма має за мету запобігти існуванню дрібних партій, які не користуються значною підтримкою широких верств населення.

Іншим прикладом може бути норма закону ФРН про політичні партії 1967 р. в редакції від 3 березня 1989 р., згідно з якою об'єднання втрачає правовий статус партії, якщо воно протягом шести років не бере участі у виборах до бунденстагу чи одного з ландтагів шляхом висування своїх кандидатів.

Такі норми відсутні в законодавствах пострадянських країн. І це пояснюється насамперед прагненням суспільства до розвитку багатопартійності і подолання ідеологічних наслідків тривалої дії однопартійної тоталітарної системи. Однак політична практика спонукає паралельно із процесом розвитку політичного плюралізму і багатопартійності замислитися над шляхами впровадження об'єднавчого партійно-політичного процесу з метою реформування політичної системи та її подальшого розвитку.

Але зрештою багатопартійність - не самоціль, а лише спосіб формування політичних структур, які насправді здатні виражати й захищати інтереси певних верств населення. Беручи участь у здійсненні державної влади, вони покликані знаходити спільні рішення, що знімають соціальне напруження і сприяють економічному розвиткові країни, змінюють державу задля торжества права, свободи і добробуту всього населення. А це вимагає рішучості саме з боку тих політичних сил, які мають власний потенціал і відчувають свою здатність домінувати в об'єднавчому процесі.

IX. Проблеми політичної реформи в Україні

9.1. Стратегія і завдання реформи

Більш як десять років незалежності України суттєво змінили її політико-економічну та суспільно-політичну систему. Глибоке коріння пустили такі засади демократичного ладу, як поділ влади, виборність, ідеологічний та світоглядний плюралізм, багатопартійність. З'явилися нові інститути влади: парламентаризм; Президент; органи виконавчої влади - місцеві адміністрації; місцеве самоврядування. Триває процес становлення інституцій громадянського суспільства, незалежного судочинства та засобів масової інформації. Ці зрушення ознаменувалися прийняттям нової Конституції України 1996 р., яка закріпила демократичні трансформації, що сталися у сфері державотворення, а також накреслила стратегічні напрями подальшого реформування суспільства на засадах ринкової економіки, незалежності, демократизму та верховенства права.

Унаслідок конституційного процесу середини 90-х рр. минулого століттяі Україна стала президентсько-парламентською республікою, політична система якої функціонує як сукупність політичних інститутів, процесів та відносин, а також правових норм та принципів, що утверджуються на засадах верховенства права і поділу влади. Останні в цілому визначають демократичний вектор змін у функціонуванні влади та управлінні державою і суспільством.

Однак, попри зазначені зрушення, становлення якісно нової політичної системи ще не завершено. Економічною основою цього, як зазначалося, є перехідний стан у сфері відносин власності, а соціальною - різка поляризація між бідністю та багатством. Глибока соціальна диференціація свідчить про критичну соціальну дистанцію, що виникла у суспільстві і є показником відсутності соціального грунту політичної демократії - середнього класу. Відтак, політичні інституції, що утворилися і функціонують, поки що слабо корелюють із соціальною структурою, а це загрожує потенційними конфліктами та кризами суспільства в цілому.

Причини такого стану зумовлені як успадкованими проблемами минулого, так і породженими вже перехідним періодом суспільних трансформацій сучасності. Серед іншого, фахівці вказують на недосконалість "трансформаційної моделі", взятої за взірець, яку розробили західні фахівці, керуючись принципами так званого "ринкового фундаменталізму". Останній нерідко зводиться до підміни понять "трансформація суспільства" та "ринкова трансформація". Така однобічність підходу призвела до розбалансованості економічних, соціальних, політичних та духовних чинників суспільних змін. Однак у трансформації суспільства першочергового значення набуває взаємозв'язок економічних та неекономічних чинників суспільного розвитку.

Зрештою, це призвело до значного підвищення соціального напруження в суспільстві, загострення регіональних, культурних, мовних, конфесійних та інших проблем, для яких за інших умов розвитку не було б підгрунтя і підстав для їх політизації. Розбалансованість елементів соціальної системи в кінцевому підсумку зумовила загострення кризових явищ і у сфері політичних відносин, насамперед на інституційному рівні влади й управління, проявами чого стали суперечності та конфлікти між гілками влади, між адміністративними органами влади й інститутами місцевого самоврядування, між владою та опозицією.

На поверхню політичного життя як провідні випливли корпоративні інтереси різних угруповань, мають місце ознаки "олігархізації" влади, збільшується тиск корумпованих елементів на прийняття політичних рішень тощо. Усе це разом несе загрозу дискре-

дитації демократії як системи політичних цінностей та інституцій, а в перспективі - може призвести до реалізації реставраційного сценарію - відкату в минуле.

Під час виборчих кампаній значного поширення набули маніпулятивні технології, які заважають виборцям зробити адекватний політичний вибір. Діяльність засобів масової інформації перебуває під контролем і тиском олігархічних груп, проекти яких далекі від принципів свободи слова. Політична еліта країни виявилася розщепленою не лише в тактичних, а й стратегічних питаннях функціонування економіки, національної ідеї, векторів зовнішньої політики, ставлення до історичного минулого тощо. Як наслідок - у суспільній свідомості спостерігається низький рівень довіри до всіх органів та інституцій державної влади, а сама політика набула надмірної персоніфікації. Опозиційність як невід'ємна риса демократичного устрою сприймається виключно як деструктивна сила. При цьому сама опозиційна маса не оформлена нормативно-правовими ознаками, організаційно несформована, ідеологічно не визначена, організаційно не структурована і має переважно "вуличний", а не парламентський (цивілізований) характер. Задекларовані Конституцією України принципи народовладдя - основи основ політиної системи демократії - не дістали реального втілення. Усе це й стало підвалиною для суттєвого реформування політичної системи в нашій країні.

Завданнями такої реформи повинні стати:

- включення народу в політичні процеси, що підвердить конституційну норму народу як єдного джерела влади;
- здійснення програми будівництва демократичної, соціальної і правової держави;
- транспарентність та підконтрольність діяльності органів державної влади;
- зниження потенціалу конфліктності між гілками влади;
- формування реальної і потужної партійно-політичної системи, що дасть змогу переходу до виборів на пропорційних засадах;
- наповненя реальним змістом місцевого самоврядування при збереженні і зміцненні єдності держави, унітарного принципу її організації;

- створення матеріальних, організаційних та правових умов для функціонування незалежних ЗМІ, гарантії свободи слова.

Реформа політичної системи в кінцевому підсумку має стати рушійним засобом зміцнення конституційного ладу, ефективності економічних реформ, їх соціальної значущості, духовного оновлення суспільства, зростання міжнародного авторитету країни.

Стратегічним завданням реформування політичної системи є завершення перехідного періоду, тобто остаточний демонтаж застарілих політичних інститутів, що дісталися у спадок від старої політичної системи.

9.2. Система пріоритетів

Що ж до пріоритетів реформи, то її завдання полягає в модернізації новоутворених політичних інституцій, насамперед це стосується оптимізації діяльності трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової; зближення та зміцнення взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства, створених самим суспільством і в його інтересах, а не імплантованих іззовні; приведення у відповідність законодавства України з нормами чинної Конституції; перетворення референдумів на дієвий механізм волевиявлення народу, за для чого необхідно ухвалити новий закон про референдуми; узгодження національного законодавства з нормами міжнародного права, ратифікованих українським парламентом; забезпечення відкритості і транспарентності діяльності влади.

Незважаючи на те, що чинне законодавство України передбачає практично всі загальновизнані форми виборчого та референдумного права, однак потребують поліпшення механізми їх впровадження, що зумовлено недостатнім рівнем їх політико-правового, організаційного, інформаційного, наукового та матеріально-технічного забезпечення.

Слід наголосити, що виборче та референдумне законодавство на сьогодні залишається одним із найменш досконалих видів конституційного законодавства в нашій країні. Його головним недоліком є те, що воно не приведено у відповідність з чинною Конституцією України.

Комплекс норм виборчого та референдумного права України має стати передумовою для створення *Виборчого кодексу України*. Так само назріла потреба складання офіційного *Всеукраїнського реєстру виборців*, оскільки, як показали парламентські вибори 2002 р., відсутність такого реєстру є однією з причин масових порушень, виявлених під час виборчої кампанії.

Так само потребує правової регламентації і здійснення інших форм безпосередньої демократії, передбачених Конституцією - мирні збори, мітинги, походи, демонстрації, пікети тощо.

Унаслідок проголошення незалежності суттєвих змін зазнали функції органів державної влади. З'явилися нові інституції, система яких у цілому відтворює структуру демократичного ладу. Проте реформа політичної системи вимагає інституційних змін у їх діяльності, що може бути здійснено завдяки парламентській, адміністративній, судовій, прокурорській тощо реформам. Так завершення реформи місцевого самоврядування має зміцнити нормативну базу їх функціонування шляхом створення статутів територіальних громад, а в перспективі - *Муніципального кодексу України*. Одним із наслідків реформування системи влади на місцях має стати перехід до обрання глав місцевих державних адміністрацій, посилення контрольних функцій державних структур з поетапним вивільненням їх від виконавчо-розпорядчих. Оптимізація функцій і відносин між органами місцевого самоврядування та держадміністраціями різного рівня має здійснюватися шляхом законодавчого розмежування їх повноважень і компетенції з метою усунення нездорової конкуренції та дублювання.

Соціальний аспект політичної реформи спрямований на здійснення конституційного принципу соціальної держави, посилення соціально захисної спрямованості в діяльності органів влади. У правовому аспекті - унеможливити спроби будь-яких соціально-політичних сил узурпувати політичну владу або "приватизувати" її в інтересах корпоративних груп та олігархічних кланів.

У структурно-функціональному та інституційному відношенні реформа має остаточно визначити правила створення і функціонування парламентської більшості та опозиційної меншості. Відповідно до традицій сталих демократій на законодавчому рівні

має бути забезпечено право політичних партій, що перемогли на виборах, формувати уряд. Метою ж формування парламентської більшості на міжпартійній основі має стати створення коаліційного уряду. Відповідно до цього в законі про Кабінет Міністрів, регламенті Верховної Ради України мають бути визначені процедури формування парламентської більшості та опозиції, механізми відповідальності фракцій більшості за проурядову політику, інструменти впливу партій через своїх представників у парламенті та уряді на характер і зміст державних структур, за якість і ефективність державного управління.

Розширення доступу партій до керівництва інститутами виконавчої влади має супроводжуватися упровадженням закону про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як гарантій стабільності і наступності професійного адміністративного апарату при зміні владних партій, невтручання партійних структур у його функціонування.

Реформування політичної системи має суттєво зміцнити позиції інституцій громадянського суспільства, які за своєю сутністю є принципово відмінними від інституцій держави та суспільства патерналістського типу. Головні принципи їх діяльності - самоврядність, причетність до професійних, демографічних, територіальних тощо громад і спільнот, які обстоюють інтереси своїх членів і є формами прямого і зворотного зв'язку соціальних груп та офіційної влади. Поки що найбільш потужні імпульси громадської самоорганізації в Україні надходять іззовні , що є в цілому хоча й позитивним, явищем але недостатнім для формування повноцінного громадянського суспільства. Реформа має дати нового імпульсу громадській ініціативі, створити можливості багатовекторного, а не лише політичного їх розвитку, як це має місце переважно сьогодні. Особлива роль в інституціоналізації громадянського суспільства має належати молодіжним рухам та організаціям, профспілковим об'єднанням. У підсумку інститути громадянського суспільства та влади мають стати рівноправними партнерами у розв'язанні суспільно вагомих проблем.

Невід'ємним елементом реформи має стати державна інформаційна політика, головні напрями якої включають: забезпечення

свободи слова, створення належної нормативно-правової бази інформаційного суспільства, інтеграцію у світовий інформаційний простір поряд із захистом національного інформаційного простору. Сучасна інформаційна політика передбачає рівний доступ до джерел інформації як влади, так і опозиції, створення незалежного громадського телебачення, адекватного рівню і вимогам громадянського суспільства.

Здійснення реформи політичної системи та її провідних інституцій передбачає відповідне нормативно-правове забезпечення. Очевидною є перспектива проведення конституційної реформи, яка оптимізувала б систему поділу влад та механізмів стримувань і противаг. За даними фахівців, за темпами законотворення Україна вже вийшла на рівень західноєвропейських країн, але кількість ще не перейшла в якість. За деякими даними понад 40% ухвалених парламентом законів стосуються змін та доповнень до вже чинних. Деякі законодавчі акти змінювалися по кілька десятків разів. Увагу експертів привертає і та обставина, що більш як на шістдесят законодавчих актів протягом роботи Верховної Ради України третього скликання Президент України накладав вето. Це є свідченням глибоких розбіжностей різних структур влади та недостатньої якості підготовлених законопроектів. Політична реформа має привести до зміцнення юридичних служб та інституцій міністерств і відомств, оскільки, як показує світова практика, більше половини законопроектів готуються в урядових структурах. Таким чином, сприяючи становленню правової держави, політична реформа ставить за мету підвищити дієвість законодавчого регулювання політичних та суспільних відносин, забезпечити виконуваність законів, чому має слугувати також упровадження адміністративно-судової реформи.

Отже, завдання та цілі реформування політичної системи в Україні полягають у наповненні демократичним змістом тих політичних процесів, що відбуваються і є дієвим засобом інституційного завершення трансформаційного періоду становлення і розвитку демократичної, соціальної, правової державності. Це досить тривалий і багатоаспектний процес, але він має бути керованим і спрямовуватися у річище національних інтересів країни і суспільства, кожного громадянина держави.

9.3. Політичні та адміністративні ресурси

Нинішня система влади не може забезпечити належної реалізації конституційних прав і свобод громадян. Не сформувався ефективний механізм представництва інтересів різних верств населення у здійсненні державної політики.

На тлі недостатньої сформованості соціально-класових відносин та низького матеріального становища широких верств населення політична сфера дедалі стає предметом впливу окремих політико-адміністративних груп. Вказані чинники сприяють формуванню сублегальних владних структур, які приватизують найважливіші функції держави, комерціалізують діяльність багатьох її інститутів.

Політична система, яка сформована за останні роки, має певні формальні ознаки демократичності, однак за своїм змістом її ще не можна визнати демократичною.

Питання політичної реформи на сьогодні є головним у плані розуміння перспектив національно-державного розвитку. Зважаючи на це, оцінка Президентом нинішньої системи влади у формі президентсько-парламентської моделі правління як недосконалої та глибоко конфліктної в умовах українського сьогодення є об'єктивною. Саме усунення цього системного внутрішнього конфлікту між гілками влади і покликана сприяти політична реформа, спрямована на створення ефективної та відповідальної системи влади за типом якісного європейського інструменту управління суспільством.

На сьогодні система влади відіграє ключову роль у світовій конкуренції. Вона акумулює найкращий досвід та ідеї, є, так би мовити, поводирем нації. Тому влада, по-перше, повинна будувати свою політику, виходячи виключно із загальноукраїнських національних інтересів. По-друге, сучасна влада наразі являє собою певні команди в уряді, парламенті, в оточенні Президента, в результаті чого відбувається розгортання внутрішньої конкуренції замість того, аби вести чесні конкурентні змагання, приміром, за перспективи і національні проекти. По-третє, влада має бути максимально ефективною у відстоюванні інтересів громадськості. І,

нарешті, одним із найголовніших завдань влади в будь-якій країні є забезпечення політичної стабільності і політичної консолідації. Це принципове завдання вирішується на демократичних засадах тільки тоді, коли влада є прозорою, зрозумілою і відповідальною перед суспільством.

Сьогодні на порядку денному стоїть завдання відбудувати такі політико-правові умови життєдіяльності Української держави, які б надали динамічного прискорення демократичним перетворенням у політичній сфері, сформували якісно новий рівень консолідованої відповідальності всіх гілок і структур влади перед громадянами з вироблення та впровадження державної політики, забезпечили ефективність державного управління в ринкових умовах і сприяли становленню політичної стабільності та консолідації суспільства.

Водночас зводити реформу політичної системи лише до механічного перерозподілу певної частини президентських повноважень на користь Верховної Ради, як це іноді вважають, було б вкрай помилковим.

У результаті пропонованої реформи суспільство має прийти до політичної системи, що відповідає найбільш поширеній у демократичних країнах Європи парламентсько-президентській моделі.

Зміст цієї системи такий: виборці обирають до парламенту депутатів від тієї чи іншої партії. Партії, які здобули найбільшу підтримку, створюють фракції в парламенті. Ці фракції формують більшість. Більшість згодом формує уряд. Більшість і уряд є стрижнем, серцевиною влади за рахунок надання їм додаткових повноважень.

Пропонований Президентом проект Закону "Про внесення змін до Конституції України" від 5 березня 2003 р. передбачає змінити порядок призначення Прем'єр-міністра та формування складу уряду. Так, Прем'єр-міністра має призначати парламент, а Президент вносить кандидатуру на цю посаду, погоджено парламентською більшістю.

Парламент також затверджує склад уряду, а уряд - керівників центральних органів виконавчої влади. Таким чином, кожному буде зрозуміло, хто і за що в державі відповідає.

Водночас згідно із законопроектом Президент залишається гарантом конституційних прав і свобод громадян, незалежності та

територіальної цілісності держави, Верховним головнокомандувачем та представником держави на міжнародній арені. Для виконання цих функцій за Президентом закріплюється призначення міністрів оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, чотирьох інших керівників центральних відомств, голів державних адміністрацій - за поданням Прем'єр-міністра.

Така компромісна пропозиція дає змогу закріпити в Конституції єдність більшості та її уряду заради спільної відповідальності перед народом.

В Основному Законі мають бути передбачені гарантії стабільного функціонування такої конструкції влади. Саме тому Президент має отримати право достроково розпускати парламент. Це право глава держави може застосувати у трьох чітко визначених випадках: якщо депутати не спроможні впродовж визначеного Конституцією часу сформувати більшість; якщо більшість не спроможна сформувати уряд; якщо парламент не може прийняти Державний бюджет на наступний рік.

У суспільстві вже визріла ідея реформування структури Верховної Ради - світовий досвід свідчить, що в структурному плані найбільш поширеними є однопалатні та двопалатні парламенти. Яка модель парламенту буде в Україні - покаже час.

Як відомо, в країнах з усталеними демократичними традиціями і високою культурою парламентаризму парламентська більшість формується спонтанно, природно, є результатом усвідомлення пріоритетності загальнонаціональних інтересів. Натомість закріплення такої вимоги на рівні конституційних норм в українській конституційно-правовій практиці є змушеним, чітко спрямованим кроком на законодавче забезпечення ефективної роботи Верховної РадиУкраїни.

Виходячи з функціонального призначення щодо забезпечення загальнодержавних інтересів, саме Державні Збори повинні б мати право схвалювати рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, а також рішення про надання

військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України. Оскільки ці питання мають загальнодержавний характер, вони повинні бути предметом вирішення або на спільному засіданні палат, або ж палатою Державних Зборів.

Цілком обгрунтованою є пропозиція глави Української держави проводити вибори Президента, Верховної Ради та органів місцевого самоврядування протягом одного року. Як наслідок стає можливим належне функціонування державного механізму в режимі консенсусу, його здатність розв'язувати соціально-економічні та інші проблеми без політичних баталій, надлишкових політичних емоцій.

Президентський законопроект також пропонує затвердити в Конституції положення, що результати всеукраїнського референдуму повинні мати пряму дію і не потребують затвердження будь-яким органом влади. Тут акцентується на необхідності підвищення ролі всеукраїнського референдуму в забезпеченні прямого народовладдя, який у тексті законопроекту розглядається в тісному зв'язку з питаннями підвищення ефективності функціонування вищих органів державної влади і насамперед парламенту.

Закріплений у ст. 5 Конституції України принцип народного суверенітету сам по собою має світоглядне значення, оскільки визначає демократичний характер конституційного ладу України. В цьому аспекті глава держави досить грунтовно вважає за потрібне доповнити ст. 74 Основного Закону положенням, що закони та інші рішення, які прийняті на всеукраїнському референдумі, мають вищу юридичну силу і не потребують затвердження органами державної влади, посадовими особами.

По суті пропонується запровадити дієвий механізм утілення волі народу, яку він висловив на референдумі. Це важливо з точки зору гарантування положення ч. 2 ст. 5 Конституції про те, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

16 квітня 2003 р. виповнилося три роки відтоді, як відбувся всеукраїнський референдум, на якому понад 80% громадян, що

взяли у ньому участь, позитивно відповіли на всі чотири запитання, що були винесені на референдум.

Проте, як відомо, результати всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р. минулим складом парламенту так і не були втілені в чіткі конституційні приписи, що може бути кваліфіковане як нехтування волі народу з боку вищого представницького органу державної влади, невиконання загальних положень, передбачених ст. 5 Конституції України.

Тому пропозиція Президента України спрямована на те, щоб конституційна формула "Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові" стала реальністю і щоб ніхто не міг узурпувати волю народу, нехтувати нею.

Логіка демократичного розвитку, досвід попередніх парламентських виборів переконують у необхідності впровадження пропорційної виборчої системи. Реформування всієї владної конструкції в державі, перехід до парламентсько-президентської республіки закономірно передбачають необхідність упровадження виборчої системи, що гарантувала б створення такого складу парламенту, який відобразить увесь спектр громадської думки, а головне -забезпечить створення коаліційного уряду. Тобто зовнішня і внутрішня політика вищого органу виконавчої влади, яким за Конституцією є Кабінет Міністрів України, має безпосередньо спиратись на волю народу в особі його повноважних представників-парламентаріїв.

А це, як свідчить досвід багатьох європейських держав, можливе лише за умови переходу до пропорційної виборчої системи. Водночас Президент наголосив, що він за пропорційну систему, але категорично проти партійних списків. Наразі багато хто з наших співгромадян розуміє пропорційні вибори саме як вибори за партійними списками. Хоча насправді питання в тому, якому саме з її різновидів варто віддати перевагу. Це й має на увазі Президент, який категорично заперечує ту систему партійних списків, що застосовувалась у нас, називаючи її радянською.

Наприклад, у "мажоритарній" Великій Британії виборча система, за великим рахунком, є значною мірою пропорційною, адже, голосуючи за того чи іншого кандидата, виборці традиційно вирішують, якій із двох найпотужніших партій - консервативній чи лейбористській - слід цього разу надати перевагу.

Утім, чимало наших сусідів по європейському дому впродовж більш як століття обирають парламенти саме за пропорційною системою. Адже перші виборчі системи на базі пропорційного представництва виникли в Європі ще на межі XIX та XX ст.

Перехід до пропорційних виборчих систем був зумовлений, по-перше, прагненням забезпечити участь релігійних і національних меншин в обранні представницької влади; по-друге, поступом демократії. Розширення виборчих прав громадян спричинило виникнення нових політичних сил, що воліли зайняти гідне місце в системі влади, водночас як "старі" партії намагались залучити до своїх лав прихильників представників тих соціальних груп, які вперше дістали право обирати.

Саме пропорційні вибори 1892 р. примирили католиків і кальвіністів у швейцарській Женеві. Саме пропорційний розподіл голосів виборців допоміг у 1899 р. бельгійцям пом'якшити етнічні суперечності, сприяв зміцненню національної єдності та формуванню політичної нації. Своєрідний варіант пропорційного представництва використовують у Німеччині, перевагу пропорційній системі надають Фінляндія (з 1906 р., тоді країна ще входила до складу Російської імперії), Швеція (з 1911 р.), Нідерланди (з 1918 р.), Данія (з 1920 р.), Норвегія (з 1921 р.).

Системи пропорційного представництва - а кількість їх різновидів значно перевищує мажоритарні моделі - передбачають, що депутатські місця в парламенті розподіляються між партіями, які брали участь у виборах, відповідно до кількості голосів, отриманою кожною з цих політичних сил. Отже, така система передбачає можливість утворення лише багатомандатних (їх ще називають поліномінальними) виборчих округів кількістю від одного, коли створюється загальнодержавний виборчий округ, до багатьох - так звана система роз'єднаного електорату. Кожен з цих округів, які утворюються відповідно до адміністративно-територіальним поділу в державі, має певну кількість місць у парламенті.

Слід зважати, що кожен з депутатів, які отримують мандати за підсумками пропорційного розподілу голосів виборців, є представником народу в цілому, а не "свого" округу, репрезентує інтереси виборців країни, а не окремого регіону. Відтак обрана нами

модель пропорційних виборів має стимулювати розвиток політичної системи країни в такому напрямі, щоб провідні партії мали суттєву підтримку на сході й заході, у центрі й глибинці.

Аби утримати від участі у виборах партії-фантоми - малопотужні й непопулярні - виборчі системи багатьох країн передбачають і такий доволі ефективний засіб, як виборча грошова застава. Партії, яким не вдалося подолати встановлений відсотковий бар'єр, втрачають заставлені кошти, на відміну від тих, кого підтримали виборці. Аналогічні механізми, як ми знаємо, досить ефективно спрацьовують й у мажоритарних і змішаних моделях.

Пропорційні виборчі системи розрізняються також за способами формування виборчих списків. Наприклад, система так званих жорстких списків передбачає голосування за сформований партією список, де кожен з кандидатів посідає відповідне місце, що не може бути змінене протягом виборів. Досить поширеною (Бельгія, Данія, Нідерланди, Польща) є система напівжорстких списків (так зване преференційне голосування), коли виборець не лише голосує за той чи інший партійний список, а й вказує тих кандидатів із нього, яким надає перевагу, тобто преференцію. Кандидат, який за підсумками виборів отримав найбільше преференцій, просувається на більш чільне місце у списку. Натомість у Швейцарії (до реформи 90-х рр. і в Італії) використовують вільні списки: виборці самі визначають місце у партійному списку того чи іншого кандидата, тобто його рейтинг. Варто додати до цього переліку ще й систему так званого панаширування (панашанажу), коли виборець може обирати кандидатури з різних списків, складаючи свій власний, за який і голосує.

Водночас навряд чи пропорційна система сама собою є запорукою створення дійсно сильних, авторитетних партій, й зникнення з політичної арени "диванних" угруповань. Для цього потрібно зробити подальші кроки, внести відповідні корективи до закону про партії. Передбачивши, що для партій, які на виборах набрали, припустімо, менше, ніж один відсоток голосів виборців, анулюється їх державна реєстрація. Тобто змусивши дрібні політичні сили шукати прихистку в потужних, популярних структурах.

Особливо треба звернути увагу на масштабність запропонованої реформи політичної системи, адже фактично мова йде про

запровадження європейського механізму державного управління та активізацію створення в Україні громадянського суспільства. Президент України запропонував відмову від механізму влади з концентрацією її в одній структурі, що сприятиме входженню нашої держави до європейських інституцій. Отже, політична реформа, запропонована главою держави, безпосередньо пов'язана із стратегічним курсом держави на шляху до вступу в ЄС.

Президент України Л. Кучма продемонстрував послідовність своїх дій, розуміючи всі суперечності, закладені в Конституції. Він добровільно зменшує свої повноваження заради гармонізації відносин у трикутнику влади.

"Парламентаризація" України, якщо ми вважаємо себе частиною Європи, має відбутися. А якщо так, то політична реформа вже давно постала на часі, оскільки більш демократичного устрою, ніж парламентсько-президентська республіка, у світі немає.

Додатки

Додаток 1

Порівняльна таблиця окремих положень конституцій деяких країн колишнього СРСР*

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування / подолання вето)
1	2	3	4	5	6	7	8
Білорусь	Президент обирається населенням прямим голосуванням	Прем'єр-міністр призначається президентом за згодою Палати представників (нижня палата парламенту). У разі двократної відмови в наданні згоди на призначення Палатою представників президент може призначити в.о. прем'єр-міністра та розпустити Палату представників із призначенням нових виборів. Для звільнення прем'єр-міністра згода парламенту не потрібна. Склад (призначення і звільнення міністрів, віце-прем'єрів) і структура уряду визначається президентом	Уряд підзвітний перед президентом та відповідальний перед парламентом. Уряд складає повноваження перед новообраним президентом. Палата представників (нижня палата) після заслуховування доповіді прем'єр-міністра про програму діяльності схвалює або відхиляє, повторне відхилення означає вотум недовіри, що тягне відставку. За ініціативою уряду може розглядатись питання про вотум довіри у зв'язку з розглядом урядової програми дій або будь-якого іншого питання. Якщо в результаті розгляду буде відмовлено у вотумі довіри, президент може прийняти рішення про відставку уряду або розпуск парламенту	Повноваження Палати представників можуть бути достроково припинені президентом у разі: 1) відмови в довірі уряду; 2) висловлення недовіри уряду; 3) дворазової відмови в наданні згоди на призначення прем'єр-міністра. Крім того, повноваження будь-якої з палат парламенту можуть бути достроково припинені на підставі висновку Конституційного суду в разі систематичного або грубого порушення палатами парламенту Конституції. Повноваження палати також можуть бути достроково припиненні у зв'язку з розпуском іншої палати	Підстави для зміщення з посади: державна зрада або інший тяжкий злочин. Рішення про висунення обвинувачення та його розслідування приймається більшістю голосів від складу Палати представників. Для зміщення з посади необхідне прийняття рішення Палатою представників та Радою Республіки двома третинами голосів від складу палат	Тимчасове виконання обов'язків президента здійснюється прем'єр-міністром	Закон, прийнятий парламентом, у 10-денний термін подається президенту на підпис. Президент підписує або повертає закон із своїми зауваженнями до Палати представників, яка повинна розглянути зауваження протягом 30 днів (якщо закон не повернутий президентом упродовж двох тижнів від дня надходження закону до нього, то він вважається підписаним). Вето вважається подоланим, якщо обидві палати двома третинами голосів знову приймуть закон

* Óçÿòî ç ÷àñîïèñó “Ïàðëàìåíò” (¹ 2, 2003 ð.).

1	2	3	4	5	6	7	8
Вірменія	Президент обирається населенням прямим голосуванням	Призначення та звільнення прем'єр-міністра здійснюється президентом. Склад уряду формується (призначення та звільнення членів) президентом за поданням прем'єр-міністра	Після формування нового складу парламенту (Національна Рада) або уряду для схвалення парламентом подається програма дій уряду та порушується питання про вотум довіри уряду. У цьому разі для винесення вотуму недовіри уряду необхідна більшість голосів (1/2 від 131 депутата), проект рішення про вотум недовіри ініціюється третиною від загального складу. У разі невнесення проекту постанови про недовіру уряду або його неприйняття програма дій вважається схваленою. У такому ж порядку уряд може порушити питання про вотум довіри після подання проекту державного бюджету на наступний рік. Окрім того, недовіра уряду може бути оголошена в будь-який момент (окрім періоду воєнного стану в разі "безпосередньої небезпеки, що загрожує конституційному ладу") більшістю голосів, що тягне за собою відставку уряду, яку в 20-денний термін приймає президент	Президент після консультацій з головою парламенту та прем'єр-міністром може розпустити парламент (Національну Раду) та призначити позачергові вибори. Перелік підстав для розпуску парламенту Конституцією не передбачено. Національні збори не можуть бути розпушені: 1) упродовж останніх 6 місяців виконання повноважень президентом; 2) протягом першого року діяльності нового складу; 3) під час періоду воєнного стану або в разі "безпосередньої небезпеки, що загрожує конституційному ладу"; 4) коли порушено питання про відсторонення від посади президента; 5) упродовж часу, коли вакантною є посада президента і його обов'язки виконує голова парламенту або прем'єр-міністр	Підставами для відсторонення з посади може бути державна зрада або інший тяжкий злочин. Процедура: Національна Рада більшістю голосів направляє звернення до Конституційного Суду для отримання висновку з питання про відсторонення. Постанова про відсторонення президента приймається двома третинами голосів	У разі вакантності посади президента до вступу на посаду новообраного президента його обов'язки виконує голова парламенту, а якщо це неможливо - прем'єр-міністр	Після отримання прийнятого парламентом закону президент у 21-денний термін підписує та оприлюднює його або повертає із запереченнями чи пропозиціями до парламенту з вимогою нового обговорення. Повернутий президентом закон обговорюється позачергово і може бути знову прийнятий парламентом більшістю голосів. У цьому разі президент у 5-денний термін підписує та оприлюднює закон
Естонія	Президент обирається парламентом (Державні збори) або колегією виборників	Президент після відставки уряду призначає кандидата в прем'єр-міністри, якому доручає формування нового уряду. Кандидат у	Уряд подає у відставку зі скликанням нового складу парламенту. Парламент може більшістю голосів від загального складу висловити недовіру уряду, прем'єр-міністру або	Президент розпускає парламент та призначає дострокові вибори у разі: 1) якщо президентові не подано на призначення новий склад уряду	Президент притягується до кримінальної відповідальності за поданням канцлера юстиції за згодою	У випадках тимчасового або дострокового припинення повноважень президента його обов'язки виконує	Президент у 14-денний термін після отримання може повернути з мотивованим рішенням прийнятий закон на повторний розгляд. Якщо парламент знову приймає

Продовження дод. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
	(члени парламенту та представ-ники рад місцевого самовряду-вання)	прем'єр-міністри в 14-денний термін подає Державним зборам (парламенту) доповідь про основи формування майбутнього уряду, після чого парламент відкритим голосуванням більшістю голосів від складу (1/2 від 101 депутата) надає кандидатові повноваження на формування уряду. Після цього, затверджений кандидат у 7-денний термін подає для призначення президенту склад уряду. Якщо призначений президентом кандидат у прем'єр-міністри не отримає підтримки в парламенті, або не зможе сформувати уряд, або відмовиться його формувати, президент може представити нового кандидата. Якщо президент не представить у 7-денний термін нового кандидата або відмовиться від його представлення, або якщо другий кандидат також не отримає підтримки більшості	окремому міністру. Питання про висловлення вотуму недовіри висувається не менш як 1/5 членів парламенту. У разі висловлення вотуму недовіри уряду або прем'єр-міністру президент може на пропозицію уряду призначити позачергові вибори до парламенту. Уряд може прив'язати розгляд будь-якого представленого ним проекту з висловленням вотуму довіри. Якщо відповідний проект не приймається, уряд подає у відставку	протягом 14 днів від дня переходу права на висунення кандидата в прем'єр-міністри до парламенту; 2) висловлення недовіри уряду (розпуск парламенту за цією підставою не обов'язковий)	більшості від загального складу парламенту	голова парламенту	відхилений закон без змін, то президент або опубліковує його, або звертається до Державного суду з пропозицією визнати закон неконституційним. Якщо суд визнає закон конституційним, президент його підписує

1	2	3	4	5	6	7	8
		парламенту (або не зможе сформувати уряд, або відмовиться це робити), то право висунення кандидата на посаду прем'єр-міністра переходить до парламенту. Якщо упродовж 14 днів від дня переходу цього права до парламенту не буде обрано прем'єр-міністра та подано на призначення президентові склад уряду, президент оголошує позачергові вибори до парламенту. Зміни у складі призначеного уряду здійснює президент за поданням прем'єр-міністра без погодження парламенту						
Казахстан	Президент обирається населенням прямим голосуванням	Президент за згодою парламенту (згода надається на спільному засіданні двох палат парламенту) призначає на посаду прем'єр-міністра, звільняє його з посади, за поданням прем'єр-міністра, визначає структуру уряду, призначає та звільняє членів уряду	Уряд відповідальний перед президентом та підзвітний парламенту. Парламент на спільному засіданні палат заслуховує доповідь прем'єр-міністра про програму уряду та схвалює або відхиляє її. Повторне відхилення програми може бути здійснене 2/3 голосів від загальної кількості депутатів кожної з палат та означає висловлення вотуму недовіри уряду. Відсутність такої більшості означає схвалення	Президент може розпустити парламент у разі: 1) вираження парламенту вотуму недовіри уряду; 2) дворазової відмови парламенту дати згоду на призначення прем'єр-міністра; 3) політичної кризи в результаті нездоланних розбіжностей між палатами парламенту або парламентом та іншими гілками державної влади.	Підставою для імпічменту може бути тільки державна зрада. Рішення про висунення обвинувачення та його розслідування може бути прийнято більшістю від загальної кількості депутатів нижньої палати (мажліс)	Тимчасове виконання обов'язків президента здійснюється головою сенату; при неможливості останнього прийняти ці повноваження - головою мажлісу; при неможливості голови мажлісу прийняти на себе повноваження президента вони переходять до	Президент підписує представлений сенатом парламенту закон протягом 15 робочих днів, обнародує закон або повертає його чи окремі статті для повторного розгляду. Парламент на спільному засіданні палат проводить повторний розгляд законів чи окремих статей, які викликали заперечення президента, у місячний термін від дня направлення заперечень. Недотримання цього терміну означає прийняття

Продовження дод. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
			програми. Крім того, парламент більшістю 2/3 голосів від загальної кількості депутатів кожної з палати за ініціативою не менше 1/5 від складу депутатів парламенту може висловлювати вотум недовіри уряду. За ініціативою 1/3 від загальної кількості депутатів палат заслуховувати звіти членів уряду та більшістю у 2/3 голосів від загального складу палати приймати звернення до президента про звільнення їх з посади у разі невиконання ними законів. Якщо президент відхиляє таке звернення, то депутати більшістю у 2/3 голосів від загального складу палати мають право після закінчення 6-місячного терміну від дня першого звернення повторно порушити питання про звільнення з посади; у цьому разі президент зобов'язаний звільнити цього члена уряду. Прем'єр-міністр на спільному засіданні палат парламенту може порушити питання про вотум недовіри уряду у зв'язку з неприйняттям урядового проекту закону. Якщо пропозиція про вотум недовіри (у разі її подання) не набере необхідної кількості голосів (2/3 від загального	Парламент не може бути розпущений: 1) у період надзвичайного або воєнного стану; 2) в останні 6 місяців повноважень президента; 3) упродовж одного року від часу попереднього розпуску	за ініціативою не менше 1/3 його депутатів. Розслідування справи організується сенатом (верхня палата), а його результати більшістю голосів від складу сенату передаються на розгляд спільного засідання палат парламенту. Остаточне рішення приймається на спільному засіданні палат 3/4 від загальної кількості депутатів кожної з палат за наявності висновку Верховного Суду про обгрунтованість обвинувачення та висновку Конституційної ради про дотримання встановлених конституційних процедур. Неприйняття остаточного рішення упродовж 2 місяців від моменту	прем'єр-міністра	заперечень президента. Парламент може більшістю у 2/3 голосів від загальної кількості депутатів кожної з палат підтвердити попереднє рішення; у цьому разі президент протягом 7 днів підписує закон

1	2	3	4	5	6	7	8
			складу палат), то проект закону вважається прийнятим без голосування. Уряд проте не може використовувати це право більше ніж двічі на рік		висунення обвинувачення тягне за собою визнання обвинувачення президента відхиленим. Відхилення обвинувачення президента тягне за собою дострокове припинення повноважень депутатів мажлісу (нижня палата), які ініціювали розгляд цього питання		
Литва	Президент обирається населенням прямим голосуванням	Уряд припиняє свої повноваження після обрання нового складу парламенту або президента. Прем'єр-міністр призначається та звільняється президентом за згоди парламенту (сейма). Міністри призначаються та звільняються президентом за поданням прем'єр-міністра. Повноваження на здійснення діяльності новий склад уряду отримує після схвалення його програми дій парламентом більшістю голосів від присутніх членів	Парламент розглядає представлену прем'єр-міністром програму уряду та приймає рішення щодо неї. Уряд несе солідарну відповідальність перед сеймом за спільну діяльність уряду. Міністри при здійсненні керівництва дорученими їм сферами управління несуть відповідальність перед парламентом, президентом та безпосередньо підзвітні прем'єр-міністру. Уряд подає у відставку, якщо: 1) сейм двічі поспіль не схвалює програму новоствореного уряду; 2) сейм більшістю голосів від загального складу (1/2 від 141 депутата) таємним	Дострокові вибори до парламенту можуть бути оголошені президентом: 1) якщо сейм протягом 30 днів після представлення не прийняв рішення про нову програму уряду або після першого представлення програми уряду протягом 60 днів двічі поспіль не була схвалена програма уряду; 2) за пропозицією уряду, якщо сеймом висловлює недовіру уряду. Парламент не може бути розпущений упродовж останніх 6 місяців виконання повноважень президентом, а також,	Президент за грубе порушення Конституції або присяги, а також при виявленні факту вчинення злочину, більшістю у 3/5 голосів від загального складу парламенту може бути відсторонений від посади	У передбачених випадках обов'язки президента тимчасово виконує голова парламенту	Президент у 10-денний термін після отримання закону або підписує та обнародує його, або повертає до парламенту з відповідним поясненням для повторного розгляду. Якщо в установлений термін закон не підписує і не повертає президент, то такий закон вводиться у дію після підписання та офіційного оприлюднення головою сейму. Для подолання вето президента необхідна більшість голосів складу парламенту (для звичайних законів) або не менше 3/5 (для конституційних законів). Такі закони президент зобов'язаний у 3-денний термін підписати та негайно оприлюднити

Закінчення дод. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
		сейму. Створення або ліквідація міністерств здійснює парламент за пропозицією прем'єр-міністра	голосуванням висловить недовіру уряду або прем'єр-міністру; 3) після виборів сейму, коли створюється новий уряд. Міністр подає у відставку в разі висловлення йому недовіри більшістю голосів від складу парламенту	упродовж 6 місяців від часу проведення дострокових виборів. При оголошенні президентом дострокових виборів парламенту, новообраний склад парламенту 3/5 голосів від загального складу протягом 30 днів від дня першого засідання може оголосити дострокові вибори президента			
Молдова	Президент обирається парламентом таємним голосуванням	Після консультацій з парламентськими фракціями президент висуває кандидатуру на посаду прем'єр-міністра, який у 15-денний термін просить парламент висловити вотум довіри програмі діяльності та всьому складу уряду. Після обговорення на засіданні парламент висловлює вотум довіри уряду більшістю голосів від складу (1/2 від 101 депутата). На підставі вотуму довіри президент призначає уряд. Призначення та звільнення членів уряду здійснюється президентом за поданням прем'єр-міністра	Парламент на пропозицію не менше 1/4 від свого складу може висловити недовіру уряду більшістю голосів депутатів. Уряд може прийняти *на себе* відповідальність перед парламентом за програму, заяву загальнополітичного характеру або проект закону. Уряд йде у відставку, якщо парламент у відповідь на це приймає пропозицію *про* висловлення недовіри більшістю голосів, внесену в 3-денний термін від моменту представлення програми, заяви або проекту закону. Інакше, проект закону вважається прийнятим, а програма або заява - обов'язковими для уряду	Якщо в ході президентських виборів у парламенті президента не обрано й після повторних виборів, діючий президент розпускає парламент та призначає дату виборів нового парламенту. Президент має право розпустити парламент у разі: 1) неможливості формування уряду або блокування протягом 3 місяців прийняття законів (після консультацій із парламентськими фракціями); 2) якщо парламент не висловив вотум довіри уряду в 45-денний термін після внесення пропозиції і лише після відхилення пропозиції не менше двох разів. Парламент не може бути розпущений: 1) другий раз упродовж одного року; 2) у період дії надзвичайного або воєнного стану	Парламент може прийняти рішення про висунення звинувачення проти президента в разі вчинення ним злочину 2/3 голосів обраних депутатів. Судовий розгляд входить до компетенції Вищої судової палати. Президент відсторонюється від посади від дня набрання законної сили обвинувальним вироком. Крім того, у разі вчинення діянь, які порушують положення Конституції, президент може бути відсторонений від посади парламентом 2/3 голосів обраних депутатів за пропозицією 1/3 депутатів	Тимчасове виконання обов'язків президента здійснюється головою парламенту або прем'єр-міністром у зазначеній послідовності	Президент має право, якщо в нього є зауваження до прийнятого закону, не пізніше ніж у 2-тижневий термін повернути його до парламенту для перегляду. Якщо парламент проголосує за попереднє рішення, президент оприлюднює закон

Додаток 2

Порівняльна таблиця положень конституцій країн Європи

Країна	Порядок обрання президента	Порядок формування уряду	Політична відповідальність уряду	Розпуск парламенту за ініціативою глави держави	Підстави та процедура імпічменту президента	Тимчасове виконання обов'язків президента	Набрання чинності законами (застосування / подолання вето)
1	2	3	4	5	6	7	8
Італія	Обирається парламентом на спільному засіданні його членів. У виборах беруть участь також по три делегати від кожної області (область Валь д'Аоста представлена одним делегатом)	Президент призначає голову Ради Міністрів і за його поданням - всіх інших членів уряду. До вступу на посаду вони складають перед президентом присягу. Не пізніше 10 днів від дня сформування обидві палати розглядають питання про довіру уряду або про відмову у ній. Оскільки процедурі винесення вотуму довіри передують тісні політичні консультації між керівниками парламентських фракцій і груп щодо кандидатур прем'єр-міністра та членів Ради Міністрів, випадки відмови в довірі уряду (на етапі його формування) трапляються нечасто - з 1948 р. лише 5 урядів пішло у відставку відразу ж після сформування через відмову парламенту у довірі	Уряд несе відповідальність перед кожною з палат парламенту. Відповідальність настає у випадку винесення вотуму недовіри будь-якою з палат. Проект такої резолюції підписується не менш, ніж 1/10 членів палати і може бути винесений на обговорення не раніше 3 днів після внесення. Для прийняття резолюції достатньо простої більшості голосів у відповідній палаті. Але на практиці жоден з повоєнних урядів не пішов у відставку за процедурою, передбаченою Конституцією - уряд подавав у відставку за власною ініціативою у разі розпаду партійної коаліції	Президент має право розпустити парламент після заслуховування голів палат у разі неможливості сформування коаліційної більшості	Оскільки акти президента підлягають контрасигнатурі, за загальним правилом він не несе відповідальності за свої дії, крім випадків вчинення ним державної зради або посягання на Конституцію. У разі вчинення зазначених дій парламент абсолютною більшістю свого складу на спільному засіданні палат висуває обвинувачення проти президента. Відповідна справа розглядається Конституційним судом	Тимчасове виконання обов'язків президента здійснюється головою сенату	Схвалений обома палатами закон надходить на підпис президентові, який протягом місяця від дня схвалення зобов'язаний підписати його та оприлюднити. До закінчення цього терміну президент може повернути закон для повторного розгляду палатами зі своїми вмотивованими зауваженнями. У разі повторного прийняття закону палатами президент зобов'язаний оприлюднити закон

Продовження дод. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Німеччина	Федеральний президент обирається Федеральними зборами, які складаються наполовину з членів бундестагу і представників ландтагів	Федеральний канцлер обирається без обговорення бундестагом за поданням федерального президента. Канцлер вважається обраним, якщо на підтримку його кандидатури проголосувала більшість членів бундестагу. Якщо запропонована кандидатура не отримала необхідної кількості голосів на підтримку, протягом 14 наступних днів бундестаг може самостійно обрати федерального канцлера абсолютною більшістю голосів своїх членів. Якщо у такому разі необхідної кількості голосів кандидат на посаду канцлера не отримав, проводиться другий тур голосування, в якому обраним вважається кандидат, за якого було подано більше голосів, ніж за його суперників. У такому разі федеральний президент має право або затвердити кандидатуру канцлера, обраного відносною більшістю	Бундестаг може висловити федеральному уряду недовіру лише у випадку попереднього обрання нового федерального канцлера (конструктивний вотум недовіри)	Федеральний канцлер може ініціювати законопроект з одночасною постановкою питання про довіру уряду. Протягом 48 годин бундестаг повинен розглянути відповідне питання. У разі невинесення вотуму довіри більшістю членів бундестагу федеральний президент за поданням канцлера протягом 21 дня може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень бундестагу. Парламент не може бути розпущений у разі обрання нового федерального канцлера	Бундестаг або бундесрат можуть звинуватити президента в зумисному порушенні основного закону або іншого федерального закону. Обвинувачення може бути ініційоване 1/4 членів бундестагу або 1/4 голосів членів бундесрату. Постанова про висунення обвинувачення повинна бути підтримана 2/3 голосів членів відповідної палати. Після висування обвинувачення федеральний конституційний суд може винести постанову про зупинення виконання федеральним президентом своїх повноважень. Якщо федеральний Конституційний суд встановить наявність у діях президента ознак зумисного	У разі неможливості виконання президентом своїх повноважень або їх дострокового припинення, повноваження глави держави здійснює президент бундесрату	Прийнятий бундестагом закон вважається прийнятим у разі його наступного схвалення бундесратом. Закон також вважається схваленим, якщо протягом 3 тижнів бундесрат не виступив з ініціативою його узгодження комітетом обох палат, не опротестував закон або відкликав протест, або якщо протест було відхилено бундестагом. У глави держави право вето немає

1	2	3	4	5	6	7	8
		членів бундестагу, або ж розпустити бундестаг. Федеральні міністри призначаються президентом за поданням канцлера			порушення основного закону або іншого федерального закону, повноваження президента припиняються достроково на підставі рішення федерального Конституційного суду		
Польща	Президент обирається населенням прямим голосуванням .	Президент протягом 14 днів від дня прийняття відставки попередньої Ради Міністрів або від дня першого засідання сейму призначає голову Ради Міністрів і за поданням голови - інших членів уряду та приймає присягу членів Ради Міністрів. Голова Ради Міністрів протягом 14 днів від моменту призначення представляє сейму програму діяльності уряду з пропозицією про надання вотуму довіри. Рішення про надання вотуму довіри приймаються абсолютною більшістю голосів присутніх членів сейму (обох палат парламенту) за умови присутності не менше половини передбаченої законом кількості	Сейм більшістю голосів за поданням не менше ніж 46 депутатів може винести Раді Міністрів вотум недовіри за умови одночасного обрання нового глави уряду. Питання про недовіру уряду може бути поставлене на голосування не раніше 7 днів від дня його ініціювання	Рішення про розпуск парламенту приймається Президентом виключно у випадках, передбачених Конституцією та після заслуховування думки маршалів сейму і сенату і з одночасним призначенням позачергових виборів у 45-денний строк	Підставою для усунення президента з посади в порядку імпічменту є порушення ним Конституції, законів, а також вчинення злочину. Питання про усунення президента з посади в порядку імпічменту може бути ініційоване 140 членами парламенту; рішення про висунення обвинувачення приймається 2/3 голосів членів Національних зборів. Повноваження президента припиняються достроково на підставі рішення конституційного трибуналу,	У разі неможливості | виконання президентом своїх повноважень повноваження глави держави здійснює маршал сейму.	Прийнятий сеймом закон маршалом сейму передає до сенату. Сенат протягом 30 днів від дня передачі закону може підтримати його і (не вносячи при цьому змін до тексту закону; у такому разі закон вважається схваленим Сенатом) або прийняти постанову про відхилення закону в цілому або про внесення до нього змін. Відповідна постанова вважається прийнятою у разі, якщо сейм не відхилить її абсолютною більшістю голосів депутатів, що присутні на засіданні (вимога до кворуму: 50% депутатів від конституційного складу сейму). У разі схвалення закону Сенатом або відхилення постанови про скасування закону (про зміну окремих його положень), маршал сейму подає закон на підпис президенту. Президент

Продовження дод. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
		депутатів. У разі, якщо Президент протягом 14 днів не сформує персонального складу уряду або якщо новосформований уряд не отримає вотуму довіри. Сейм протягом 14 днів від дня закінчення строків, відведених главі держави для визначення складу Ради Міністрів або протягом 14 днів від дня відмови у довірі новосформованому уряду самостійно обирає голову Ради Міністрів і за його поданням - інших членів уряду. Якщо сейм не зможе сформувати уряд в установлений строк, голову Ради Міністрів та інших членів уряду (за поданням голови Ради Міністрів) протягом 14 днів призначає президент. Протягом 14 днів від моменту призначення членів уряду, сейм розглядає питання про надання уряду вотуму довіри. Якщо вотум довіри надано не буде, президент приймає рішення про дострокове припинення повноважень сейму			прийнятого за результатами розгляду справи		підписує закон протягом 21 дня від дня його подання, віддаючи розпорядження про опублікування закону у щоденнику законів Республіки Польща, або повертає закон зі своїми вмотивованими пропозиціями для повторного розгляду сеймом. Після повторного прийняття закону 3/5 голосів присутніх депутатів сейму (за умови присутності на засіданні не менше 50% депутатів від конституційного складу сейму), президент зобов'язаний протягом 7 днів підписати закон та віддати розпорядження про його опублікування в щоденнику законів Республіки Польща

Продовження дод. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Угорщина	Президент обирається Державними зборами	Головуючого міністра обирають Державні збори за поданням президента абсолютною більшістю голосів від свого складу	Не менше 1/5 від загальної кількості депутатів Державних зборів можуть виступити з ініціативою недовіри головуючому міністру. При цьому ініціатори повинні запропонувати кандидатуру нового головуючого міністра. Обговорення ініціативи і голосування щодо питання про недовіру уряду не раніше ніж через 3 і не пізніше ніж через 8 днів після внесення питання на розгляд Державних зборів. Винесення вотуму недовіри діючому главі уряду означає обрання нового головуючого міністра	Президент може розпустити Державні збори, якщо протягом одного скликання за 12 місяців поспіль парламент не менше 4 разів виносив вотум недовіри уряду або не зміг обрати головуючого міністра протягом 40 днів від дня першого внесення кандидатури	Президент може бути усунутий із посади у разі зумисного порушення Конституції або іншого закону. Питання про висунення обвинувачення президентом може бути ініційоване не менш ніж 1/5 депутатів Державних зборів. Рішення Державних зборів про притягнення президента до відповідальності приймається шляхом таємного голосування 2/3 всіх депутатів. Прийняття відповідного рішення має наслідком тимчасове припинення повноважень глави держави. Справа про усунення президента з посади в порядку імпічменту розглядається Конституційним Судом. За результатами розгляду Конституційний	У разі неможливості виконання обов'язків президента або у разі усунення глави держави з посади в порядку імпічменту, його повноваження до обрання нового президента здійснює голова Державних зборів	Прийнятий Державними зборами закон підписує глава парламенту, після чого закон надсилається на підпис президентом. Президент протягом 15 днів повинен підписати та офіційно оприлюднити закон або надіслати його для повторного розгляду парламентом зі своїми вмотивованими зауваженнями. У разі, якщо більшістю голосів депутатів закон буде затверджено у попередній редакції, глава держави зобов'язаний його підписати протягом 5 днів від дня повторного прийняття й офіційно оприлюднити

Продовження дод. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
					Суд може прийняти рішення про усунення президента з посади в порядку імпічменту		
Фінляндія	Президент обирається населенням прямим голосуванням	Кандидатуру прем'єр-міністра висуває президент. Прем'єр-міністр обирається парламентом більшістю голосів від депутатів, які взяли участь у голосуванні, з наступним призначенням на посаду президентом. Якщо кандидат не здобув більшості, висувається інший кандидат. У разі, якщо другий кандидат не здобуде необхідної підтримки, обраним вважається кандидат, який отримав відносну більшість голосів у новому відкритому голосуванні. Інших членів уряду призначає (звільняє) Президент за поданням прем'єр-міністра. Президент повинен звільнити уряд або окремого його члена у разі, якщо вони більше не мають підтримки в парламенті (навіть за відсутності відповідного прохання)	Депутати парламенту мають право звернутися із запитом (ініційованим не менше 20 депутатами) до уряду або окремого міністра (інтерпеляція). Упродовж 15-денного терміну адресат запиту повинен представити відповідь на пленарному засіданні парламенту. За результатами розгляду відповіді на запит відбувається голосування щодо висловлення вотуму довіри, за умови, що було подано заяву про недовіру до уряду або міністра під час розгляду. Таким же чином відбувається розгляд питання висловлення довіри уряду або міністру за результатами урядових звітів	Не передбачено	У разі, якщо канцлер юстиції, омбудсмен або уряд вважають, що президент винний у вчиненні державної зради або злочину проти людства, справа передається на розгляд парламенту. Відповідно, якщо парламент 3/4 поданих голосів висуне обвинувачення, генеральний прокурор повинен розпочати судове розслідування у Вищому Суді. На час розгляду справи в суді президент призупиняє виконання своїх повноважень	Тимчасове і виконання обов'язків Президента здійснюється прем'єр-міністром або якщо останній також не може виконувати свої повноваження, віце-прем'єр-міністром	Прийняті парламентом закони подаються на схвалення президенту, який у 3-місячний термін приймає рішення (з можливістю звернення для отримання висновку до Верховного суду або Вищого адміністративного суду) і може повернути закон на повторний розгляд. У разі повернення, якщо парламент знову затверджує закон без суттєвих змін, він набуває чинності без схвалення президента. Якщо закон не приймається, то він вважається відхиленим. Якщо президент не схвалив закон у відведений час і не повернув його на повторний розгляд, закон має бути негайно знову розглянутий парламентом і прийнятий без суттєвих змін за спрощеною процедурою після висновку профільного комітету

Закінчення дод. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Франція	Президент обирається населенням прямим голосуванням	Президент призначає та звільняє прем'єр-міністра, а за поданням останнього - членів уряду	Прем'єр-міністр після консультацій з Радою міністрів може порушити перед Національною асамблеєю (нижня палата парламенту) питання про вотум довіри урядовій програмі або з приводу заяви загальнополітичного характеру. Національна асамблея може розглянути питання відповідальності уряду шляхом розгляду проекту рішення про вотум недовіри уряду (подається не менше 1/10 від складу Національної асамблеї). Постанова про вотум недовіри може бути прийнята більшістю від складу асамблеї. Уряд також може порушити питання про вотум довіри з приводу поданого ним проекту закону. Вотум недовіри в цьому випадку може бути виражений шляхом розгляду проекту відповідної постанови за процедурою, описаною раніше (якщо такий проект не подавався або не був прийнятий, то проект вважається прийнятим). Уряд може також звернутись до сенату (верхня палата) з проханням затвердити політичну заяву. В разі, якщо Національна асамблея висловити вотум недовіри, або відхилить урядову програму чи політичну заяву, прем'єр-міністр має подати у відставку разом з усім складом уряду	Президент після консультацій із прем'єр-міністром та спікерами обох палат парламенту може розпустити Національну асамблею. Національну асамблею не може бути розпущено упродовж року після проведення позачергових виборів	Підставою для притягнення до відповідальності може бути державна зрада. Рішення про висунення обвинувачення президенту може бути прийнято двома палатами парламенту відкритим голосуванням абсолютною більшістю голосів від складу кожної палати. Розгляд справи здійснюється Верховним Судом правосуддя	Тимчасове виконання обов'язків президента здійснює прем'єр-міністр	Президент оприлюднює прийнятий закон протягом 15 днів від часу надходження закону до уряду. Упродовж цього терміну він може повернути закон або його окремі частини на повторний розгляд до парламенту

Список рекомендованої літератури

До розділу 1

1. *Георгіца А.* Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. - Чернівці, 1994.

2. *Голосов Г.* Сравнительная политология. - М., 1995.

3. Десять лет системной трансформации в странах ЦВЕ и в России: итоги и уроки // Мировая экономика и международные отношения. - 2000. - № 5.

4. *Михальченко Н.И.* Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? - К., 2001.

5. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку: Навч. посіб. / За ред. Ф.М. Рудича. - К., 2002.

6. Політологія посткомунізму: політичний аналіз посткомуністичних суспільств. - К., 1995.

7. *Рудич Ф.М.* Чи багато влади потрібно владі? (Україна в контексті трансформації політичних структур у країнах СНД і Балтії, Центральної і Східної Європи). - К., 1998.

8. Соціологія: Короткий енциклопед. слов. - К., 1998.

9. *Шаповал В.* Вищі органи сучасної держави: Порівнял. аналіз. - К., 1995.

10. *Энтин Л.* Разделение властей: опыт современных государств. - М., 1995.

До розділу 2

1. *Барков В.Ю.* Украина сегодня: политические, социальные и национальные детерминанты развития. - К., 1998.

2. *Бураковський І.* Посткомуністичні країни: новий етап системної трансформації // Політ. думка. - 1998. - № 1.

3. *Горбатенко В.* Стратегія модернізації суспільства. Україна і світ на зламі тисячоліть: Моногр. - К., 1999.

4. *Заєць А.П.* Правова держава. - К., 1999.

5. *Курас І.* Українське суспільство на рубежі століть: утвердження реформаторського курсу // Вісн. НАН України. - 2001. - № 2.

6. *Лазоренко О.В., Лазоренко О.О.* Теорія політології. - К., 1996.

7. *Мельвиль А.Ю.* Демократический транзит в России - сущностная неопределённость процесса и его результата. - М., 1997.

8. *Парсонс Т.* Система современных обществ: Пер. с англ. - К., 1997.

9. *Погорілко В.Ф.* Основи конституційного ладу України. - К., 1997.

10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. - К., 1998.

11. *Старецька Л.* Про деякі суперечності трансформаційних процесів у перехідному суспільстві // Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку. - Л., 1998.

12. Суспільство на порозі XXI століття: філософське осмислення плинного світу: Навч. посіб. - К., 1999.

13. *Цвєтков В., Горбатенко В.* Демократія. Управління. Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Моногр. - К., 2001.

До розділу 3

1. *Бандурка О.М., Греченко В.А.* Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть / Ун-т внутр. справ. - Х., 2000.

2. *Білоус А.О.* Політико-правові системи: Світ і Україна. - К., 1997.

3. *Данилов А.Н.* Переходное общество. Проблемы системной трансформации. - Минск: Університэцкае, 1997.

4. *Зидентон Л.* Демократия в Европе. - М.: Логос, 2001.

5. *Каневський О.С.* Принцип розподілу влади в механізмі сучасної демократичної держави. - Севастополь: Севастопол. держ. техніч. ун-т, 1999.

6. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. - К., 2000.

7. Українське суспільство: десять років незалежності. - К., 2001.

До розділу 4

1. *Вюртемберг Т.* Тенденції розвитку організації парламентаризму в Європі // Парламентаризм в Україні. Теорія і практика: Матеріали міжнар. наук.-прак. конф., присвяченої 10-й річниці з Дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з Дня прийняття Конституції України, 26 черв. 2001 року. - К., 2001. - С. 45-55.

2. *Журавський В.* Український парламентаризм на сучасному етапі: Історико-правовий аспект: Моногр. - К., 2001.

3. *Кислий П., Чейз В.* Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду. - К., 2000.

4. *Медведчук В.В.* Україна: актуальні питання розвитку суспільства, держави і права. - К., 1999.

5. Политологический словарь. - Х.: Прапор, 1997.

6. Політологічний енциклопедичний словник. - К.: Генеза, 1997.

7. Український парламентаризм: минуле і сучасне / Ю.С. Шемшученко (ред.). - К., 1999.

8. *Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. Навч. посіб. - К., 2000.

До розділу 5

1. *Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні. - К.: Ін Юре, 1997.

2. *Коломієць Ю.М.* Інститут глави держави в системі вищих органів влади та управління зарубіжних країн. - Х.: Основа, 1998.

3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

4. *Кравчук Л.М.* Держава і влада: досвід адміністративної реформи в Україні. - К., 2001.

5. *Рудич Ф.М. та ін.* Політичні структури та процеси в сучасній Україні. - К., 1995.

6. *Рябов С.Г.* Державна влада: проблеми авторитету і легітимності. - К., 1996.

7. *Санстейн К.* Еволюція конституційних повноважень Президента Сполучених Штатів // Досвід, форми та методи парламентської діяльності, 15-17 черв. 1994 року. - К., 1994.

8. *Таранов И.Е.* Наше общество и власть: Вопросы управления. - Х.: Фолио, 1997.

9. *Цвік М.В.* Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя // Вісн. Академії прав. наук України. - К., 1995. - № 3.

10. *Шаповал В.М.* Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз. - К.: Програма Л, 1995.

До розділу 6

1. *Батанов О.В.* Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні: Моногр. - К., 2001.

2. *Білик П.* Поняття та правова сутність управлінської категорії “регіон” // Право України. - 2001. - № 11. - С. 32-35.

3. *Головченко В.* Волость: чи можливий її ренесанс? // Місцеве та регіон. самоврядування України. - К., 1994. - Вип. 4(9). - С. 22-27.

4. *Кампо В.* Україна: проблеми вибору форм державного устрою // Місцеве та регіон. самоврядування України. - К., 1992. - Вип. 3. - С. 11-16.

5. *Карпенко В.В.* Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв’язання: досвід України і Франції: Автореф... канд. наук з держ. упр. / 25.00.04. - О., 2000.

6. *Касаткина Н.М.* Автономия и регионализм (европейская модель) // Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. и науч.-практ. пособие / Отв. ред. Д.А Ковачев. - М.: Спарк, 1999. - С. 124-134.

7. Конституційне право України: Підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка. - К., 2000.

8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. / Под ред. А.С. Автономова. - М., 2001.

9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. Т. 1-2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. - М., 1995.

10. *Нагорний О.* Від територіальної громади - до регіону // Самоврядування та самоорганізація територіал. громад: Матеріали наук.-практ. конф., Львів, 24-24 черв. 1999 р. - Л., 1999. - С. 176-178.

11. *Олех Л.Г.* Регионализм и федерализм. - Новосибирск, 1998.

12. *Орзіх М.П.* Раціоналізація територіального устрою України - основа оптимального управління територіями // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Тези наук.-практ. конф., 26-27 лист. 1992 р., м. Київ. - К., 1992. - С. 13-16.

13. *Орзіх М.* Самоврядні території в системі державного устрою України // Місцеве та регіон. самоврядування України. - К., 1993. - Вип. 1-2. - С. 61-67.

14. *Орзих М.* Не допустить эффекта “балканизации” // Голос Украины. - 1993. - 6 июля.

15. *Орзих М.* Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации // Юрид. вест. - 1996. - № 4. - С. 64-65.

16. *Пухтинський М.* Перетворення, зумовлені життям. Про взаємозв’язок адміністративної і муніципальної реформ в Україні // Місцеве самоврядування. - 1997. - № 7(7).

17. *Смирнов А.Н.* Регионализация // Федерализм: Энцикл. - М., 2000. - С. 417-418.

18. *Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. - К., 1997.

До розділу 7

1. *Алексеева Л.Б.* Судебная власть в правовом государстве. - М., 1991.

2. *Бойко В.Ф.* Становлення незалежного суду в Україні - гарантія демократії в державі // Правова держава: Ювіл. щоріч. наук. пр. - К., 1999. - Вип. 10. - С. 88-96.

3. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученка: Моногр. - К., 2001.

4. І*ваненко Я.Л.* Судова влада: її роль та призначення в сучасному українському суспільстві // Держава і право: Зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. - К., 2000. - Вип. 8. - С. 90-98.

5. Конституційне право України: Підруч. / За ред. В.Ф. Погорілка. - К., 2000.

6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. / Под ред. А.С. Автономова. - М., 2001.

7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. - М., 1995. - Т. 1-2.

8. *Лебедев В.М.* Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. - М., 2000.

9. *Француз Т.І.* Нормативно-правові засади забезпечення незалежності судової влади в Україні // Держава і право: Зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. - К., 2000. - Вип. 8. - С. 98-105.

До розділу 8

1. Абетка української політики: Довід. / Авт.-упоряд.: М. Томенко (кер. кол.), Л. Бадешко, В. Гребельник та ін. - К., 2001. - Вип. 4.

2. *Бебик В.М.* Політологія: Теорія, методологія, практика: Підруч. - К., 1997.

3. Закон України про політичні партії в Україні. - К., 2001.

4. *Кречмер Г.* Фракції. Партії в парламенті. - К., 1999.

5. Політичні партії в демократичному суспільстві / Й. Тезінг та В. Гофмайстер. - К., 1997.

6. Політині партії в Україні: Інформ.-довід. / Редкол.: М.М. Рябець та ін. - К., 2001.

7. *Шведа Ю.* Партії та партійна система України: Навч. посіб. - Л., 2001.

До розділу 9

1. *Гальчинський А.С.* Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. - К., 2001.

2. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

3. Концепція реформування політичної системи України: Проект. - К., 2001.

4. *Кучма Л.Д.* Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть // Уряд. кур’єр. - 2001. - 19 черв.

5. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. - К., 2000.

6. *Розумний М.* Політичний вибір України. - К., 1999.

7. *Сакс Дж., Пивоварський О.* Економіка перехідного періоду. Уроки для України. - К., 1996.

8. *Сорос Дж.* Криза глобального капіталізму. Відкрите суспільство під загрозою. - К., 1999.

Зміст

Вступ 3

I. Політичні інститути як елементи політичної системи 9
1.1. Поняття політичної системи 9
1.2. Класифікація 10
1.3. Типи 19

II. Структура та функції політичних інститутів 23
2.1. Поняття політичного інституту 23
2.2. Організаційно-правові засади конституювання 25
2.3. Функціональні особливості 29
2.4. Модернізація 32

III. Політичні процеси в суспільствах перехідного типу 35
3.1. Парадигма “перехідного суспільства” 35
3.2. Політико-інститційні зміни
в країнах Центрально-Східної Європи, Балтії та СНД 38
3.3. Характер трансформаційних процесів в україні 46

IV. Парламент як інститут законодавчої влади 49
4.1. Природа парламентаризму 49
4.2. Парламент у системі поділу влади 50
4.3. Парламентська республіка 53

V. Виконавча влада. Уряд і президент 55
5.1. Моделі виконавчої влади 55
5.2. Виконавча влада: уряд і президент 65

VI. Інститут місцевого самоврядування 69
6.1. Адміністративно-територіальний устрій 69
6.2. Місцеве самоврядування: інституційні засади 76
6.3. Політико-правовий статус регіону 80

VII. Інститут судової влади 91
7.1. Поняття судової влади 91
7.2. Інститути судово-правової системи 100
7.3. Політичні аспекти судово-правової реформи 103

VIII. Політичні партії та їх роль в інституціоналізації влади .. 109
8.1. Партійно-політична палітра Ураїни 109
8.2. Класифікаційні ознаки 110
8.3. Організаційна структура 113
8.4. Типологія 116
8.5. Логіка об’єднавчих процесів 124

IX. Проблеми політичної реформи в Україні 133
9.1. Стратегія і завдання реформи 133
9.2. Система пріоритетів 136
9.3. Політичні та адміністративні ресурси 140
Додатки 148

Список рекомендованої літератури 162

Навчальне видання

Ребкало В.А.
Шкляр Л.Є.

Політичні інститути в процесі реформування системи влади

Навчально-методичний посібник

Êè¿â, âèäàâíèöòâî ÍÀÄÓ

Â³äïîâ³äàëüíèé çà âèïóñê *Â.À. Äîí*
Ðåäàêòîð *Â.Î. ×óõë³á*
Êîðåêòîðè: *Ò.Ì. Ôåäîñåíêî,*
Ë.Ê. Äîâí³÷-Ìàðòèíåíêî
Êîìï'þòåðíà âåðñòêà *²Â. Êó÷åð*

Підписано до друку 3.09.2003 р.
Формат 60 х 84 $^{1}/_{16.}$ Тираж 300 пр.
Обл.-вид. арк. 7,88. Ум. друк. арк. 9,67.
Гарн. Таймс.

Видавництво Національної академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.
E-mail:vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 920 від 21.05.2002 р.

Видавництво Міленіум
61057, Київ-57, вул Політехнічна, 5-а, оф. 79,
тел/факс 236-37-21.
E-mail:millennium@mbox.com.ua
Свідоцтво серії ДК № 535 від 19.07.2001 р.