

*В. І. Мельниченко,
канд. іст. наук*

VIKTOR I. MELNICHENKO,
Ph. D. in History



ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУБ'ЄКТИВНІ ОЦІНКИ ОБ'ЄКТИВНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Abstract. The article argues for the necessity of further de-centralisation of the system of public governance along with consistent and integral system of its implementation based on the visions of some leading international and Ukrainian scholars. It highlights some acute social problems related to the formation of 'polyarchic' system in Ukraine and seeks to demonstrate the ineffectiveness and irrationality of the 'conflict based' governance model in the country. The article provides some suggestion in order to harmonise the governance system in Ukraine through a model based on solidarity, mutual responsibility and adequate changes to the legislation.

Задоволення загальносуспільних потреб і впорядкування різноманітних проявів соціальної активності становлять сенс і зміст існування публічної влади. Саме цілеспрямоване і ефективне функціонування системи цієї влади уможливорює збереження кожного державно організованого суспільства як певної цілісності, забезпечення його подальшого розвитку.

Відмова нових незалежних держав від радянської системи публічної влади як такої, що ґрунтувалася передусім на максимальному одержавленні проявів публічної активності та жорсткій централізації управління, аж ніяк не означала автоматичного переходу до демократичної організації влади. Умови демократії виявилися привабливими для нових політико-адміністратив-

них еліт тільки на етапі виборювання влади, та не на етапі її утримання. У цілковитій відповідності до відомої казки, вбити Дракона в собі виявилось надто важким завданням. Тож утвердження демократичної системи організації та функціонування публічної влади залишається скоріше завданням, аніж реальним здобутком на пострадянському просторі.

Непростим є процес осмислення демократії як суспільного явища та її втілення в практиці державного будівництва. Помітний вплив на розвиток наукової думки справляють напрацювання, де визнання абсолютної необхідності демократичного розвитку пострадянської держави поєднується з достатньо критичними оцінками існуючого становища [7; 9; 11; 16; 32]. В

публікаціях стосовно ролі і особливостей демократії в сучасному світі звертається увага на далеко не однозначні її сприйняття певною частиною громадськості, створення демократичним режимом умов для антидемократичної активності, можливості забезпечення стабільного розвитку в умовах політичної демократії [8; 12; 14; 17]. Водночас, окремими вітчизняними дослідниками демократія розглядається як «органічно властива суспільству форма організації і здійснення влади й управління – як організуючого процесу здійснення влади» [6, с. 23].

Науковці з держав зі сталими традиціями демократичного розвитку роблять наголос скоріше на складності пізнання демократії як суспільного явища. Утвердження політичної демократії розглядається не як одномоментний акт, а складний і суперечливий процес: не дарма свого часу Д. Растоу для віднесення тієї чи іншої держави до демократій як критерій визначав проведення не менше трьох послідовних вільних політичних виборів [22, с. 9]. Тому до числа держав, чия демократичність протягом достатньо тривалого часу не викликає сумнівів, зарубіжні автори відносять лише близько 30 держав [5, с. 14; 22, с. 6 12]. Себто, демократична держава з огляду на величезну кількість держав, які виникли в процесі розвитку людської цивілізації, розглядається як значною мірою специфічний прояв державності. Тож, приміром, для характеристики політичного режиму в нових незалежних державах окремими дослідниками використовується термін «дефектна демократія» [18].

Та саме демократична держава безсумнівно має розглядатися як один з найвищих здобутків людської цивілізації. Найістотнішою перевагою та-

кої держави слід вважати активніше використання потенціалу самоорганізації для найкращого задоволення публічних потреб з використанням на ці цілі менших витрат. У цьому відношенні демократична держава більшою мірою дозволяє спрямовувати доволі обмежені ресурси публічної влади не на впорядкування внутрішньосупільних відносин, а на подальший розвиток суспільства. Значного поширення у другій половині ХХ ст. набуло визначення Й. Шумпетером демократичної держави як такої, «для прийняття політичних рішень в якій окремі громадяни здобувають право вирішувати, змагаючись за голоси виборців» [33, с. 334]. Однак за всієї популярності цього визначення, воно залишало осторонь зміст здійснення здобутої державної влади, можливість використання останньої для збереження власного владного становища. Себто, можливості вільного та відкритого обрання народом.. антинародного режиму.

Демократична держава виявилася неможливою без певних інституційних здобутків в її організації та діяльності. З огляду на це Р. Даль для характеристики сучасної демократичної держави (а не, приміром, античного поліса) запропонував дефініцію «поліархія», як набір політичних інститутів, необхідних для великомасштабної демократії [4, с. 8]. При цьому було звернуто увагу і на зв'язок між довершеністю організації держави та розвиненістю інших інститутів. Р. Даль, зокрема, вказував, що вірогідність того, що уряд терпітиме опозицію, зростає в міру того, як «ресурси, що їх має в своєму розпорядженні уряд, скорочуються порівняно з ресурсами опозиції», «скорочуються можливості уряду використовувати насильство або суспільно-політичні важелі для придушення опозиції» [5, с. 38].

Множинність суб'єктів здійснення державної влади в усіх демократіях зумовили виокремлення т. зв. полікратичної держави, що «характеризується розподілом влад (розмежуванням ролей з управління), системою взаємних стримувань і противаг, існуванням кількох центрів влади в масштабі держави (президент, парламент, суди, а іноді й спеціальні контрольні органи) і на місцевому рівні (створення відносно децентралізованого, «кооперативного» федералізму, органів місцевого самоврядування, непідконтрольних призначеним чиновникам або підконтрольних тільки в частині дотримання законів, та й то опосередковано – через адміністративні суди)» [31, с. 116]. При певних вадах цього визначення (причому, у Великій Британії і країнах, що успадкували британські політико-правові традиції, концепція розподілу влади не визнається [див.: 2, с. 41]), воно в цілому доволі точно передає сутність демократичної державності, яка передбачає розосередження публічної влади.

Чому не концентрація влади, яка, здавалося б, спроможна уможливити раціональніше використання публічних ресурсів, загалом ведення суспільно значимих справ (для цього потрібна тільки мудрість носіїв верховної влади), а саме її розосередження стало невід'ємним атрибутом політичної організації сучасних демократій? Свого часу, посилаючись на історичні факти, К. Поппер у відомій праці «Відкрите суспільство та його вороги» небезпідставно стверджував: «Я схильюся до думки, що правителі рідко піднімаються над середнім рівнем як в моральному, так і розумовому відношенні, а часто навіть не досягали його.... Мені здається абсолютним божевіллям будувати всі наші політичні

зусилля на хисткій надії, що нам вдасться залучити блискучих чи, принаймні, компетентних правителів» [25, с. 142]. Полікратичність держави відтак постає імперативною формою організації політичних інститутів, за якої «погані чи некомпетентні правителі» не змогли б заподіяти великої шкоди. В організації державності на пострадянському просторі відбувається складний і суперечливий перехід від монархичної державності до полікратичної. Або, якщо застосовувати термінологію Р. Даля, від гегемонії – до поліархії. При цьому складнощі реалізації даної моделі організації публічної влади, але й в її баченні науковою громадянською.

Неоднозначним виявилось сприйняття тих політичних реалій, які виникли в процесі формування кількох центрів публічної влади. Передусім окреслилися істотні проблеми з визнанням самодостатності місцевого самоврядування як відносно відокремленої галузі публічного управління. У Казахстані відмовилися від місцевого самоврядування як такого – там визнається виключно місцеве державне управління. Узаконення ж місцевого самоврядування в більшості пострадянських держав супроводжувалося істотним обмеженням його матеріально-фінансової самостійності та встановленням жорсткої опіки з боку держави.

Не менш специфічним виявилось ставлення до концепції розподілу влади. Спостерігалось активне використання її як засобу подолання т. зв. «всевладдя Рад», насправді ж, обмеження впливу представницьких установ – передусім парламенту – на здійснення виконавчо-розпорядчих функцій. Значною мірою це пов'язу-

валосся з характером перетворень в транзитному суспільстві. Однак досить швидко почала зростати увага до проблеми забезпечення єдності державної влади. Слід зазначити, що ще свого часу російський державознавець М. Коркунов наголошував, що забезпечення єдності здійснення державної влади лежить передусім у площині взаємовідносин окремих державних органів. При цьому проведення на практиці безумовного розподілу окремих функцій влади між спеціалізованими органами було названо справою неможливою і небажаною. На думку вченого, спільність володарювання «прямо протилежна розподілу праці. Тому вона зовсім не передбачає спеціалізації функцій. Складна спільність передбачає лише розчленування окремих актів володарювання на їх складові елементи і здійснення різних елементів одного й того ж акту володарювання обов'язково різними органами, так щоб вони стримували один одного» [15, с. 36]. Ці проблеми є й досьогодні актуальними для науковців далекого зарубіжжя [див.: 26, с. 8]. Специфічність же теоретичного пошуку в нових незалежних державах переважно визначається прагненням не знайти оптимальні механізми взаємодії окремих державних інституцій, а обґрунтувати верховенство одного державного органу (президента) щодо інших та необхідність існування у першого потужних важелів впливу на другі. Тож у політологічній літературі на пострадянському просторі в першій половині 90-х рр. XX ст. значного поширення набула теза І. Клямкіна, що більшість країн у період переходу до сучасної ринкової економіки потребують авторитарного режиму [13, с. 51]. Прагнення будувати такі механізми державної влади, які б не стільки

були покликані відображати суспільні настрої, скільки діяти всупереч їм, знайшло відображення і в поглядах вітчизняних авторів. Зокрема, Д. Видріним та Д. Табачником висловлювалася думка, що в «країнах, які переживають радикальні переміни в економіці, політиці й суспільстві, система балансу сил, що діє за принципом «не поступлюся іншому», певним чином заганяє політику реформ у глухий кут. Пошуки компромісів суперечать необхідності прийняття швидких і радикальних рішень, реалізація яких потребує забезпечення ефективними механізмами. До того ж радикальний характер політичних рішень так чи інакше суперечить інтересам багатьох політичних і економічних груп» [1, с. 15-16]. А. Пойченко стверджував, що «влада повинна поєднувати в собі ознаки як тоталітарно-авторитарного, так і демократичного режимів і не може повністю відмовлятися від командно-адміністративних методів управління. Це вносить елементи стабільності в розвиток суспільства, а також надаватиме змогу поступово розвивати демократичні засади в економічному житті України» [23, с. 30]. Висловлювалися міркування щодо важливості поступовості та поетапності в русі до демократії [24, с. 11].

Тож в «дефектних демократіях» досить швидко відбулося відновлення монокрайності, принаймні, у більш чи менш м'якій формі. Це знайшло своє відображення як в основних законах, так і позиції політиків та частини науковців. Приміром, за Конституцією РФ 1995 р. саме на Президента покладеться обов'язок забезпечити «погоджене функціонування і взаємодію органів державної влади» (п. 2 ст. 80), тільки він «визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики

держави» (п. 3 ст. 80). Інтерпретація статусу глави держави окремими російськими авторами означає де-факто надання президентові статусу посадової особи, яка стоїть над усіма гілками влади [20, с. 13; 29, с. 91]. А вибір між парламентською і президентською системами управління розглядається як вибір «між єдиним, але нестабільним керівництвом і керівництвом стабільним, але з ризиком конфлікту двох властей» [21, с. 308]. Концепція єдності здійснення влади набула популярності і в Казахстані. Як висловився глава держави: «Повноваження Президента республіки Казахстан стимулюють законодавчу і виконавчу владу безконфліктно взаємодіяти між собою, оскільки конфлікт загрожує хірургічним втручанням з боку президента» [19, с. 21].

Конституція Киргизії в редакції 1996 р. на перше місце поставила не розподіл влади (як це мало місце в редакції 1993 р.), а верховенство влади народу, «представленої і забезпеченої всенародно обраним главою держави – Президентом Киргизької Республіки». Ця новація відображала позицію, сформульовану А. Акаєвим 27 лютого 1993 р.: «Однак ідея єдності усіх цих видів влади (законодавчої, виконавчої, судової – В. М.), їх інтеграції (зокрема, в особі Президента республіки) сприймається значно важче. Між тим диференціація без інтеграції не може не дестабілізувати державу» [цит. за: 30, с. 35].

Значний обсяг повноважень глави держави став використовуватися не стільки для нейтралізації політичних впливів на державне управління, скільки як інструмент збереження монополії на владу. Однак загострення політичного протистояння в поєднанні із ослабленням впливу президента не-

минуче призводило до силового усунення глави держави і масштабного громадянського конфлікту, як це відбувалося в Азербайджані (двічі), Грузії (двічі), Киргизії, Таджикистані. У Грузії і Таджикистані інститут президента на деякий час скасовувався, оскільки виявилось, що концентрація значних повноважень в руках однієї особи, яка перестала спиратися на суттєву суспільну підтримку, втрачає сенс. Більше того, фактична монархічність держави зумовлює перетворення поста президента на найбільш привабливий об'єкт політичної боротьби, що спостерігалось за останні два роки в Грузії, Україні та Киргизії.

Практика підтвердила справедливність думки, що державотворення в неототалітарному варіанті пригнічує паростки демократичних інститутів, загалом творчий потенціал народу [28, с. 317–319]. Навіть уповільнення темпів змін в напрямі розбудови демократичної політичної системи «є першим симптомом повернення до авторитарного стану» [3, с. 15]. Удосконалення системи публічної влади, її пристосування до нових політичних та економічних реалій постає необхідною передумовою стабілізації суспільних процесів в Україні.

Причому такий розвиток має здійснюватися виключно шляхом утвердження інституційного механізму демократичної держави, який повинен включати як певний ступінь самостійності вищих органів державної влади, так і механізм їх продуктивної взаємодії. Спроби збереження монархічності держави у формі президентоцентристської системи влади видаються малопродуктивними з огляду на такі чинники.

Насамперед, це стосується неможливості тривалого прилаштування

організації та діяльності апарату управління до однієї особи, наділеної статусом глави держави. Раніше чи пізніше, але особа, що перебуває на вершині владної піраміди, змушена буде її полишити. Одночасно відбудеться зміна і правлячого угруповання політико-адміністративної еліти. Можливим варіантом забезпечення наступності є створення відповідного механізму наступності через формування потужного політичного угруповання, незалежно від надання цьому угрупованню формального статусу партії. Однак практика переконливо засвідчує, що наступник часто-густо не наслідкує свого попередника ані у визначенні змісту управлінської діяльності, ані у вирішенні кадрових питань.

Становище, коли апарат управління, в силу певних обставин, постає своєрідним гарантом непорушності позицій правлячого політичного угруповання, зумовлює неминучість радикальних змін у цьому апараті у випадку, якщо такі зміни все ж відбудуться. Оскільки ж зусилля одного тільки апарату не можуть гарантувати цієї непорушності, то будь-які прояви непевності становища правлячого угруповання неминуче підживлюють нелояльність апарату.

Політична практика України останніх років засвідчила проблематичність формування стійкої політичної коаліції, налаштованої на підтримку досить вузького за своїм складом правлячого угруповання. Україна являє собою державу із значним рівнем політико-ідеологічного протистояння: жодна із загальнонаціональних виборчих кампаній 1994–2004 рр. не засвідчила домінування якоїсь однієї політичної сили. Процес визрівання політичних суперечностей в Україні характеризується все більшою диферен-

ціацією інтересів у суспільстві. Тож політичні коаліції мають скоріше кон'юнктурний, аніж легіслатурний характер.

В умовах плюралізму економічних інтересів використання політичної влади як засобу надання переваг з боку держави одним при ігноруванні або й утисках інших неминуче призведе до конфронтації у сфері саме політики. Адже носії менш шанованих управлінським апаратом економічних інтересів будуть неодмінно намагатися забезпечити свої позиції, саме використовуючи механізм вільних і відкритих виборів. Економічний плюралізм буде постійно підживлювати плюралізм політичний.

Згортання або обмеження політичної демократії є проблематичним і з огляду на зовнішньополітичний чинник, ігнорування якого можливе виключно у випадку проголошення «опертя на власні сили», тоді як вітчизняна політико-адміністративна еліта демонструє помітну одностайність щодо одержання фінансової і політичної підтримки розвинених країн, для яких збереження демократичного режиму в Україні є умовою надання економічної та політичної підтримки.

Водночас, збереження і розвиток демократії в Україні ускладнюється специфічним, неадекватним умовам поліархії станом суспільства. Нерозвиненість громадянського суспільства виявляється не тільки у слабкості політичних партій, немічності та безпорадності громадських об'єднань, заангажованості засобів масової комунікації, але й відсутності громадянина як ключової постаті такого суспільства. Для того щоб громадянин з об'єкта політичного впливу став його повноцінним суб'єктом, необхідною є по-

ява потужного середнього класу, представники якого б не тільки усвідомлювали власні інтереси, але й могли б ефективно та своєчасно їх обстоювати, маючи для цього відповідні матеріальні та організаційні ресурси.

Суспільна свідомість радше налаштована на сприйняття авторитарного або й тоталітарного режиму, зрозуміло із зверхниками, наділеними усіма мислими і немислимими чеснотами. Суспільство в більшості своїй схильне до утриманства, аніж до вирішення існуючих проблем власними зусиллями. Політико-адміністративна еліта за своєю свідомістю і поведінкою скоріше належить тоталітарному минулому, аніж демократичному майбутньому. Найяскравіше про це свідчить упевнене заперечення можновладцями існування в Україні опозиції. Зміна носіїв влади не змінила навіть аргументації: все зводиться до того, що претенденти на роль опозиції «не такі», якими їх уявляє пануюче угруповання політико-адміністративної еліти.

Масштабні перетворення соціальної структури і свідомості суспільства потребують значного проміжку часу. Як стверджував Р. Даль: «В країнах, що не дістали у спадщину досвід функціонування конкурентної політики, перетворення гегемонії на поліархію залишаться, вірогідно, тривалим процесом, для реалізації якого знадобиться декілька поколінь» [5, с. 37]. Тому поступ демократії в Україні найближчим часом буде визначатися ледь не виключно спроможністю вітчизняної еліти (чи буде ще й бажання?) провести перерозподіл публічної влади, спрямований на її реальне розосередження, та, що не менш важливо, забезпечити її раціональне та ефективне здійснення. Останнє ж потребує неабияких зусиль для гармонізації відносин у системі публічної влади.

Істотних зусиль потребує подолання дисбалансу у відносинах між державою і місцевим самоврядуванням. Органи місцевого самоврядування суто формально проголошені повноцінним і самостійним (стосовно органів державної влади) засобом здійснення народовладдя (ч. 2 ст. 5 Конституції України). Реальна ж модель відносин може бути визначена як всебічна адміністративна опіка, що спирається на цілковиту фінансову залежність. Найяскравіше це відображається неспроможністю повноцінного самоврядування, за деяким винятком, на базовому рівні. Визначення базовим рівнем місцевого самоврядування рівня окремого населеного пункту (з 1996 р. також і об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл) відгонило неабияким лукавством. Адже нагальні потреби людей задовольнялися і задовольняються здебільшого на рівні району (міста обласного значення).

Ліквідація виконавчих структур самоврядування і створення місцевих державних адміністрацій на обласному і районному рівнях у 1992 р. за умов розподілу фінансових ресурсів публічних властей зверху донизу є потужним засобом збереження централізації в системі публічної влади. З того часу кожна загальнонаціональна виборча кампанія використовується місцевими політико-адміністративними елітами для того, щоб вирвати певні поступки у центральній бюрократії. Політична криза листопада-грудня 2004 р., коли, з одного боку, чиновники, покликані репрезентувати на місцях саме загальнодержавні інтереси, з небаженою одностайністю побажали перетворитися на очільників місцевого самоврядування, а з іншого, органи, покликані вирішувати питання

ня місцевого значення, натхненно взялися за загальнодержавні справи, засвідчила кричущу недосконалість механізму взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням.

Удосконалення цього механізму неможливе без збалансування повноважень, ресурсів та відповідальності. При цьому наголос має бути зроблений на останній. Держава має обмежити сферу власної відповідальності вирішенням дійсно загальнодержавних завдань. Але й будь-якому втручанню місцевих органів у цю сферу має даватися рішуча і негайна відсіч. Здійснення самоврядування на всіх рівнях має передбачати, відповідно до обсягу покладених законом на нього функцій (не що може, а що має здійснюватися), необхідні для цього ресурси, можливість практичного здійснення контролю з боку громади і держави.

Попри задекларований намір реформувати адміністративно-територіальний устрій, нам видається доцільнішим проведення муніципальної реформи з перетворенням на основу самоврядування муніципальних утворень в районах і містах обласного підпорядкування. Спочатку потрібно забезпечити самодостатність самоврядування на рівні цих територій, а вже потім дати їм самим можливість вирішувати, кому, з ким і як об'єднуватися.

Необхідним видається і приведення відносин між органами державної влади у відповідність з конституційною (ч. 1 ст. 6) формулою про здійснення останньої на засадах поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Між тим як домінуючою гілкою влади постає влада президентська. Гіпертрофована роль президента серед інших державних органів неминуче перетворює всенародні його вибори в «доленосні», «революційні» тощ, чого ніколи б не

було в умовах реальної полікратичності.

Всупереч формальному визначенню Президента України главою держави, він фактично очолює виконавчу владу, особливістю якої є не тільки служняке виконання законів, але й зосередження у своїх руках значної частини матеріальних ресурсів суспільства та певний простір вияву власної активності. Саме тому, стверджував Дж. Б. Пауел, «конституційні чинники є домінуючими при поясненні ефективності виконавчої влади, тоді як умови середовища впливають порівняно слабніше» [22, с. 139]. Проголошення Кабінету Міністрів України «вищим органом в системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113) не було підкріплено змістом інших статей Основного Закону. Конституція не обмежила прийняття рішення Президентом України про відставку уряду визначенням формальних підстав для такого рішення і термінів. Не визначено і підстави припинення Президентом повноважень членів уряду, керівників центральних органів виконавчої влади і місцевих держадміністрацій (п. 10 ч. 1 ст. 106). Установлено, що уряд у своїй діяльності керується не тільки Конституцією та законами України, але й актами Президента України (ч. 3 ст. 113). Самостійність уряду, інших органів виконавчої влади істотно обмежується дискреційним повноваженням глави держави скасовувати акти Кабінету міністрів України, Ради міністрів АР Крим та голів місцевих держадміністрацій (п. 16 ч. 1 ст. 106, ч. 8 ст. 118). У сфері національної безпеки та оборони передбачено створення спеціального надурядового органу, покликаного не тільки координувати, але й контролювати відповідну діяльність органів виконавчої влади (ч. 2 ст. 107).

Попри досить поширені серед науковців оцінки взаємозв'язку глави держави і уряду як функціонального, які відображають суто формальну інтерпретацію конституційного визначення Президента України тільки як глави держави, між президентом і урядом реально встановилися відносини підпорядкування. Саме такий характер відносин значною мірою зумовлений як наявністю певних конституційних норм, так і неврегульованістю значної частини відносин у державному апараті.

Суперечливість норм Основного Закону України зумовила інтерпретацію їх сукупності в інтересах глави держави. Зокрема, норма про вищість уряду в системі органів виконавчої влади фактично знецінено нормами про обов'язковість для Кабінету Міністрів актів глави держави та можливість скасування урядових рішень актами Президента України. Формально, могла існувати інша модель взаємин: якби президент приймав свої акти виключно на підставі та на виконання Конституції і законів України, а не виходячи зі свого розуміння управлінської доцільності, а урядовці, у свою чергу, розглядали скріплення актів глави держави виключно як своє право, а не обов'язок.

У відсутність регулювання організації виконавчої влади законами, як це передбачено п. 12 ч. 1 ст. 192 і ст. 120 Конституції України, чільну роль у ньому стали відігравати укази Президента України. Зокрема, при розгляді питання щодо правомірності призначення главою держави керівників центральних міністерств, відомств Президент Л. Кучма обґрунтував цю правомірність відсутністю відповідних законів [див: 27, с. 277]. Більше того, в багатьох випадках попередній глава

держави активно використовував своє право вето для блокування прийняття парламентських законів, які б врегулювали організацію виконавчої влади. Істотні прогалини в службовому праві зумовлюють дисциплінарну відповідальність керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади відповідно до норм трудового законодавства передусім перед Президентом України.

Прийняті зміни до Основного Закону України, які мають набути чинності з наступного року, перерозподіливши повноваження вищих державних органів, однак не виключають зовсім виникнення конфліктів між ними, оскільки в багатьох випадках обмеження влади здійснюється в межах не солідарної, а конфліктної моделі взаємовідносин.

Приміром, достатньо актуальним є обмеження всевладдя не тільки президента, але й парламенту. Свого часу ще Л. Дюгі слушно вказував, що «якщо парламент зв'язаний тільки законом, то він нічим не зв'язаний» [10, с. 29–30]. У сучасних демократіях вживається зазвичай формула про зв'язаність парламенту конституцією і правом. Однак в європейських демократіях умовою не тільки функціонування, але й самого існування парламенту є формування ним уряду, що здійснює практичну реалізацію прийнятих законів, а позитивна оцінка останньої широким загалом є необхідною передумовою збереження в парламенті представників політичних сил, що репрезентують урядову більшість.

Ця солідарна модель обмеження парламенту в наших умовах навряд чи зможе реалізуватися, оскільки зберігається конфліктна модель обмеження, шляхом запровадження вето з боку глави держави на вже прийняті закони,

подолання якого потребує підтвердження прийнятих рішень кваліфікованою більшістю парламентарів. Таке вето на практиці рівнозначне блокуванню закону, тож без підтримки з боку глави держави і саме існування парламентської більшості, і формування нею відповідального уряду може залишитися таким же проблематичним, як і раніше.

Перспективним напрямом загострення суперечностей у державному апараті є відносини між адміністрацією (органами виконавчої влади) та судами. Уже сьогодні помітним є зростаюче втручання судів у справи публічного управління. Певною мірою це є неминучим для роздержавленого суспільства, де значна кількість суб'єктів права потребує впорядкування їх взаємовідносин саме шляхом прийняття судових рішень. В процесі правозастосування останні постають своєрідним конкурентом адміністративних актів. Однак, окрім опосередкованого втручання, є й пряме, зумовлене як відсутністю належного унормування правовідносин у сфері управління відповідними актами, так і численними порушеннями існуючого законодавства органами виконавчої влади.

Абсолютна більшість судових скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади задовольняється. Це при тому, що українські громадяни далеко не завжди поспішають стати суб'єктами оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Перешкодами для таких звернень є брак часу, коштів, знань, віри в неупередженість та компетентність суддів тощо.

Однак невдоволення адміністрації судовим втручанням має певне

підґрунтя. Об'єктивність і кваліфікованість суддів залишається скоріше метою, аніж реальним фактом. Зміна політичної кон'юнктури супроводжується непоодинокими випадками перегляду судами власних рішень. Формальні посилення на виявлення нових обставин у справах викликають хіба що насмішки: що як через кілька років ще новіші (найновітніші!) з'являться? Невдоволення підсилюється специфічними рисами організації органів судової влади, коли, приміром, рішення стосовно права власності на об'єкти в Дніпропетровській області прийняті місцевими судами майже половини областей України.

Зростання масштабів судового контролю адміністративної діяльності загрожує перетворити на фікцію поділ влади. Показником зростаючого прагнення обмежити судовий контроль є вето Президента В. Ющенка на прийнятий парламентом 17 березня 2005 р. Адміністративний процесуальний кодекс України, одним з мотивів якого є незгода з можливістю оскарження в адміністративних судах законності нормативних актів глави держави. Вето було накладене попри те, що за кодекс проголосували фракції БЮТ, СПУ, УНП, НП, більшість фракції «Наша Україна».

На наш погляд, конфліктна модель взаємодії виконавчої і судової влади шляхом обмеження втручання судів у справи адміністрації є неприйнятною. Адміністрація має ретельніше узгоджувати власну нормотворчість з чинним законодавством. А для кращого захисту суб'єктивних прав і законних інтересів громадян поряд з розвитком системи адміністративних судів потрібно вживати необхідних заходів для створення адміністративної квазі-юстиції – спеціалізованих органів в

межах системи виконавчої влади, структурно відокремлених від активної адміністрації, які б спеціалізувалися на вирішенні адміністративно-правових спорів за процедурою, наближеною до судової.

Сьогодні принципово важливо вийти за межі усталених підходів до відпрацювання окремих ланок складного механізму взаємодії окремих елементів у системі публічної влади. На цей механізм потрібно поглянути не з точки зору корпоративних або й особистих інтересів, а виходячи виключ-

но з узгодженого його функціонування. Безперечно, складові цього механізму потребують юридичної оболонки. Водночас, не варто забувати: що «юридичні повноваження ніколи не гарантують здатності користуватися ними, але багато в чому допомагають, як і багато що ускладнюють...» [33, с. 305]. Тож політико-адміністративній еліті України, якщо вона дійсно є елітою, важливо підходити до організації публічної влади з позицій солідарності, самообмеження і загальної доцільності.

1. Видрін Д., Табачник Д. Україна на порозі XXI століття: політичний аспект. – К.: Либідь, 1995. – 224 с.
2. Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. – М.: Прогресс, 1984. – 364 с.
3. Гладуняк І. В. Правові проблеми формування політичної системи в Україні на сучасному етапі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – О., 2001. – 21 с.
4. Даль Р. Демократия и ее критики. – М.: РОССПЭН, 2003. – 576 с.
5. Даль Р. А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція. – Х.: Каравела, 2002. – 216 с.
6. Державне управління, проблеми адміністративно-правової теорії і практики/За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
7. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: Монографія. – К.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 656 с.
8. Дилитенский Г. Г. Демократия на рубеже тысячелетий // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна: ООО «Феникс+», 2001. – С. 27-44.
9. Дьяченко С. А. Проблемы демократической модернизации в Казахстане (политологический анализ): Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – Алматы, 2002. – 51 с.
10. Дюги Л. Социальное право. Индивидуальное право. Преобразование государств. – СПб., 1909. – 81 с.
11. Ертъсбаев Е. К. Институционализация выборной демократии Казахстана в контексте политической модернизации (1990–2000 г. г.): Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – Алматы, 2000. – 54 с.
12. Кіндратець О. М. Демократія: конфлікти чи стабільність? // Держава і право: Зб. наук. пр. Юридичні і політ. науки. – Вип. 23. – К.: ІДП НАН України, 2004. – С. 590–596
13. Клячкин И. М. Какой авторитарный режим возможен сегодня в России? // Полис. – 1993. – № 5. – С. 50–54.
14. Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XVI века. – М.: [ИПП РАН], 1997. – 102 с.
15. Коркунов Н. М. Русское государственное право. – Т.1. – СПб., 1904. – 573 с.
16. Курас І. Між авторитарним минулим і демократичним майбутнім // Наук. записки: Зб. – Сер. «Політологія і етнологія». – Вип. 22. – К.: ІПІЕНД, 2003. – С. 18–24.
17. Макарьчев А. С. Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки // Полис. – 1998. – № 1. – С. 149–157.

18. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (II) // Полис. – 2002. – № 2. – С. 20–30.
19. Назаркулова Л. Т. Конституция Республики Казахстан – основа построения демократического правового государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 1999. – 29 с.
20. Ноздрачев А. Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции Российской Федерации 1993 г. // Государство и право. – 1996. – № 1. – С.12–23.
21. Общая теория права и государства : Учеб./Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
22. Пауел Дж. В. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство. – Х.: Каравела, 2004. – 288 с.
23. Пойченко А. М. Теорія політики і політична діяльність: проблеми взаємозв'язку, розробки і застосування інноваційних технологій в сучасній Україні: Автореф. дис. ... д-ра політ. наук. – К., 1996. – 68с.
24. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Ред. кол.: Ф. М. Рудич (гол.) та ін. – К.: Парламентське видавництво, 1998. – 352 с.
25. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги. В 2 т. – Т. 1. – К.: Основи, 1994. – 444 с.
26. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. – М.: Издательская группа «Прогресс»; «Универс», 1994. – 448 с.
27. Сушинський О. Правові проблеми призначення на посади керівництва центральних органів виконавчої влади // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 276–280.
28. Українська державність у ХХ столітті : Історико-політологічний аналіз. – К.: Політична думка, 1996. – 448 с.
29. Халитов В. Ф. Введение в науку о власти. – М.: Технолог. шк. бизнеса, 1995. – 640 с.
30. Чиналиев У. К. Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане. – К.: Довіра, 1998. – 73 с.
31. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения. – М.: Артикул, 1997. – 352 с.
32. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія. Управління. Бюрократія: В контексті модернізації українського суспільства : Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
33. Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм і демократія. – К.: Основи, 1995. – 336 с.

Подано до редакції 02.06.2005 р.