

*В.І. Мельниченко,
канд. політ. наук.*
*V.I. Mel'nuchenko,
Candidate of Polit. Sci.*

ОБ'ЄКТИВНІ Й СУБ'ЄКТИВНІ ЧИННИКИ РОЗВИТКУ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Abstract. The author's view of peculiarities of both the models of state's management in the post-Soviet space and the reasons underlying their formation is presented. The specificity of the strengthening of the president-centrism in Ukraine is shown. It is emphasized that the president-centric model is mainly oriented to the interests of the bureaucracy and is not adequate to the increasing influence of the great business on political processes.

Необхідність осмислення помітних змін в організації державного управління на Україні, як явища не тільки українського, визначається сукупністю низки чинників.

Перший. Внаслідок певних обставин у більшості держав на пострадянському просторі (за винятком Балтії, Молдови й Вірменії) утвердилася (з деякими варіаціями) президентоцентристська модель державного управління.

Другий. Президентоцентристська модель у процесі її функціонування виявила значну стійкість до зовнішніх впливів, що можна пояснити як її органічним зв'язком зі, скоріше, авторитарними, аніж демократичними традиціями здійснення публічної влади, так і обмеженням політичної конкуренції.

Третій. У більшості випадків тимчасова відмова від цієї моделі зумовлювалася виключно кризою довіри до її лідера, який уособлював собою дану модель, а по мірі утвердження нового лідера спостерігалось повернення до президентоцентризму, часто-густо в ще більш жорсткій формі.

Четвертий. Специфіку української моделі державного управління в 1996–2006 рр. можна обґрунтовано визначити як "слабкий президентоцентризм", внаслідок юридичного закріплення за главою держави помітно звужених (навіть у порівнянні із РФ, не говорячи вже про Туркменістан) повноважень.

П'ятий. Задекларована 2003 р., юридично закріплена в 2004 р. і практично здійснювана починаючи з 2006 р. відмова від президентоцентризму в Україні може розглядатися, внаслідок внутрішньої суперечливості цього процесу, і як тимчасове явище, зумовлене суто суб'єктивними обставинами, і як реальний поворот до парламентаризму.

Наочне протиріччя між практичною потребою осмислення напряму і передумов розвитку моделі державного управління на пострадянському просторі та відсутніс-

тю обґрунтованих уявлень щодо ролі та співвідношення об'єктивних і суб'єктивних детермінант цього процесу потребує інтенсифікації наукового пошуку. Це особливо актуально з огляду на те, що об'єктивні процеси незмінно опиняються "в тіні" суб'єктивних інтересів. Приміром, в Україні: 1) виникнення дисбалансу в системі владних відносин, обумовленого гіпертрофованою роллю глави держави, відбивало не тільки певні об'єктивні обставини, але й стало результатом цілеспрямованих і системних дій Л. Кучми та його оточення; 2) реформи організації публічної влади 2004–2006 рр. стали можливими внаслідок не тільки усвідомлення політико-адміністративною елітою об'єктивної необхідності усунення зазначеного дисбалансу, але й вимушеного компромісу серед цієї еліти.

Дослідження співвідношення об'єктивних і суб'єктивних складових в еволюції вітчизняної моделі державного управління має суто прикладне значення, дозволяючи уточнити перспективи подальшого розвитку даної моделі.

Про актуальність дослідження окресленої проблеми свідчить і помітна увага до неї наукової спільноти. У першій половині 90-х рр. ХХ ст. підхід дослідників до вибору найбільш прийнятної моделі державного управління можна визначити, скоріше, як телеологічний: необхідність обґрунтовувалася бажаними результатами – створенням інституціональної основи для проведення "непопулярних" реформ. Тому як російські [6, с. 51; 12, с. 13], так і українські [1, с. 15–16] автори висловлювалися за модель, здатну не стільки відображати суспільні настрої й очікування, скільки діяти всупереч їм. Вибір між парламентською й президентською системами управління розглядався як зроблений "між єдиним, але нестабільним керівництвом і керівництвом стабільним, але з ризиком конфлікту двох влад" [13, с. 308].

У міру виявлення в процесі функціонування президентоцентристської моделі її істотних вад, українськими авторами помітно більша увага стала звертатися на те, що механізми реалізації публічної влади не усунули причини інституціональних конфліктів між парламентом та урядом, місцевими органами державного управління й органами місцевого самоврядування [7; 14]. Ініціювання Л. Кучмою політичної реформи у 2003 р. істотно підсилює інтерес до модернізації моделі державного управління [4; 5; 8; 13; 16; 18]. Перспектива реформування системи владних відносин обумовила й появу відповідних прогностичних оцінок [2; 3; 9; 10; 15]. Водночас, поза увагою авторів значною мірою залишаються об'єктивне підґрунтя та управлінський зміст тієї чи іншої організації публічної влади, не можна погодитися з перебільшенням значення суб'єктивних моментів при реформуванні інституціонального механізму управління.

Відповідно, у даній статті здійснено спробу розглянути розвиток моделі державного управління на Україні як результат впливу різномірних чинників об'єктивного й суб'єктивного характеру й на цій основі визначити її перспективи. При цьому автор намагається вирішити такі завдання: 1) визначити специфіку і обумовленість основних моделей державного управління на пострадянському просторі; 2) окреслити специфіку вітчизняної системи державного управління; 3) позначити об'єктивне підґрунтя її реформування; 4) оцінити напрям і глибину здійснених реформ; 5) окреслити чинники подальшого розвитку моделі державного управління.

У контексті поставлених завдань слід вказати, що на пострадянському просторі вже наприкінці 80-х рр. ХХ ст. виявилися два протилежних підходи до організації публічної влади, що втілилися у принципово відмінних моделях державного управління.

У тих нових незалежних державах, де процес демократизації суспільного життя набув значних масштабів, наслідком стало усунення бюрократії від політичної влади й виведення її за межі політичного процесу. Домінуючими політичними силами неодмінною умовою перебування у владі розглядалася наявність відповідної суспільної підтримки. Тому формальне всевладдя рад трансформувалося в провідну роль парламенту при визначенні змісту внутрішньої й зовнішньої політики держави. Відповідно, сформувалася модель державного управління, зорієнтована на адекватне відображення розмаїття суспільних інтересів.

До сутнісних характеристик цієї моделі варто віднести:

1. Переважаючий вплив парламенту (парламентської більшості) на фактичне визначення партійного й особового складу уряду (формальне призначення може здійснювати глава держави).

2. Повноцінність парламенту як законодавчого органу внаслідок відсутності в глави держави конституційних засобів блокувати прийняття законів.

3. Самостійна й відповідальна роль уряду як вищого органу державного управління й прем'єра як його керівника.

4. Недискреційність більшості повноважень президента забезпечена конституційною вимогою до глави держави діяти "за поданням" і нормами про контрасигнування його актів.

5. Дострокове припинення президентом повноважень парламенту й призначення позачергових виборів є необхідною складовою механізму відповідальності парламенту за формування й функціонування уряду.

6. На випадок виникнення нестабільної рівноваги політичних сил у парламенті, за главою держави резервуються повноваження, що дозволяють йому безумовно забезпечити формування й функціонування уряду, але без втручання в його подальшу діяльність.

Наведені характеристики вказують на утвердження в цих країнах повноцінного парламентаризму як моделі державного управління.

Однак у більшості нових незалежних держав політичні еліти виявилися неготовими до такої організації влади, що передбачала б повне й постійне відображення в публічному управлінні повсякденних інтересів суспільства. Інститут одноособового й наділеного широкими повноваженнями глави держави тут був використаний для обмеження впливу представницьких установ на практичне здійснення публічної влади й виведення апарату управління з-під постійного контролю суспільства. Бюрократія зберегла як свою участь у політичному процесі, так і, значною мірою, політичну владу. Представницькі установи повсюдно були змушені розлучитися з ілюзією всевладдя, що виникла після усунення монократичної партії від керівної ролі в суспільстві. При цьому, на відміну від класичної президентської системи уп-

равління, повноваження глави держави були максимізовані, а відповідальність – мінімізована.

Характерними рисами президентоцентристської моделі державного управління можна вважати такі:

1. Ключова роль у державному управлінні належить президентові, який і формально визначається главою виконавчої влади. Значна частина його повноважень має дискреційний характер, він звичайно наділений правом втручатися в оперативно-розпорядчу діяльність всіх структур виконавчої влади.

2. Виокремлення уряду на чолі з прем'єр-міністром як органу формально відповідального за стан державного управління, на практиці ж є чинником розмивання цієї відповідальності. Уряд підзвітний насамперед президентові і є лише виконавцем його політичного курсу. Вплив парламенту здебільшого обмежується наданням згоди на призначення окремих осіб, участю у визначенні номенклатури міністерств і відомств, можливістю апелювати до президента з приводу дій окремих міністрів.

3. У формуванні нормативно-правової основи державного управління провідна роль належить главі держави, наділеному правом законодавчої ініціативи й відкладальним вето, подолання якого вимагає підтвердження закону кваліфікованою більшістю в 2/3 конституційного складу парламенту. Крім того, президент інтенсивно здійснює власну нормотворчість, заповнюючи своїми актами пробіли в законодавчому регулюванні.

4. Глава держави, як правило, наділений значними повноваженнями щодо формування й функціонування місцевих органів влади, внаслідок чого одержує у своє розпорядження потужний апарат для реалізації як адміністративних, так і суто політичних завдань.

5. Ключова роль президента у здійсненні державного управління не супроводжується покладанням на нього політичної відповідальності. Дострокове припинення повноважень президента (крім випадків смерті й важкої хвороби) практично неможливе.

6. Конституційні повноваження глави держави щодо розпуску парламенту є винятково засобом приборкування останнього у разі прояву самостійності.

Безумовно, втілення цієї моделі в окремих країнах СНД має свою специфіку, обумовлену головним чином ступенем реальної демократизації суспільного життя. А модифікації даної моделі в кожній з нових незалежних держав досить чітко окреслили рубежі політичної участі населення в державному управлінні.

Специфіка президентоцентризму в Україні тривалий час була обумовлена не стільки безпосереднім закріпленням в Основному Законі України 1996 р. домінуючої ролі глави держави в системі державного управління, скільки формуванням такої нормативної моделі, що створювала передумови для подібної ролі де-факто.

Усупереч формальній інтерпретації конституційного статусу Президента України тільки як глави держави й оцінці взаємозв'язку глави держави з урядом виключно як функціонального, насправді між президентом й урядом у 1996–2006 рр. існували відносини прямого підпорядкування. Це обумовлювалося як наявністю пев-

них конституційних норм (насамперед мова йде про дискреційні й необмежені повноваження президента приймати рішення про відставку уряду, скасування актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим, глав місцевих державних адміністрацій), так і нерегульованістю значної частини правовідносин у держпараті належним чином. Глава держави активно використовував вето для блокування вже прийнятих парламентом законів, що стосувалися організації виконавчої влади. Зокрема, упродовж 1997–2006 рр. було заветовано десять редакцій прийнятого парламентом Закону України "Про Кабінет Міністрів України". За відсутності можливості регулювання організації виконавчої влади законами (п. 12 ч. 1 ст.192, ст. 120 Конституції України) провідну роль у ньому стали відігравати укази Президента України. Істотні прогалини в службовому праві визначили дисциплінарну відповідальність керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади відповідно до норм КЗП України перед Президентом України, оскільки саме він приймав формальне рішення про їх призначення.

Попри те, що п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачав здійснення Президентом України тільки повноважень, установлених Конституцією, компетенція глави держави була істотно розширена як законами, так і власними указами.

Звернення до цих аспектів виявляє певну слабкість президентоцентризму в Україні. Але подібна модель була необхідним компромісом бюрократичного апарату й частини організованих політичних сил, які мали потребу в ефективному механізмі впливу як на бізнес, так і політичні процеси. При цьому **зміцнення режиму особистої влади президента не супроводжувалося посиленням публічної налаштованості діяльності управлінського апарату, недопущенням конвертування адміністративних позицій у матеріальні цінності, розмежуванням бізнесу й влади.**

Але найбільш уразливим місцем президентоцентристської моделі в її українському варіанті стала її сутнісна складова – обмеження впливу парламенту на апарат державного управління. Це оберталось байдужістю депутатського корпусу до законодавчих і бюджетних пропозицій уряду й войовничим небажанням ділити відповідальність за стан справ у країні. Однак нормативно-правову основу діяльності уряду не могли становити винятково акти Президента України – Кабінет Міністрів усе більше мав потребу в парламенті не стільки для прийняття нових законів, скільки для зміни вже прийнятих. Не менш нагальною була підтримка бюджетних ініціатив уряду.

Продовжувати ж подальше вилучення повноважень у Верховної Ради було неможливо, не ставлячи під сумнів не тільки фактичну, але й формальну наявність демократії в Україні. Саме це, зокрема, виявилось після референдуму 16 квітня 2000 р. Неодноразові спроби консолідувати парламентську більшість засвідчили пряму залежність ефективності його функціонування від рівня впливу на формування й функціонування уряду. Одночасно виявилось, що всі пропозиції глави держави розширити вплив парламентських фракцій і груп на формування й функціонування уряду незмінно відставали від росту самостійності й організованості парламентського представництва бізнесу. Це представництво все більшою мірою стало розгля-

датися не тільки як капітал для наступних торгів із главою держави, але як самодостатня цінність для безпосереднього захисту певних інтересів у парламенті.

Розширення впливу парламенту на формування й поточну діяльність уряду було можливим винятково за рахунок глави держави. У цьому відношенні відхід від президентоцентристської моделі державного управління був об'єктивно необхідним. Водночас, досягнення політичного компромісу в цьому питанні у грудні 2004 р. стало для провідних політичних сил вимушеним кроком.

Політичні сили, що об'єдналися навколо В. Януковича, цілком свідомо йшли на обмеження повноважень президента, не бажаючи їх використання політичним суперником, перевага якого позначалася всі помітніше. Для частини широкої політичної коаліції, що підтримувала на той час В. Ющенко, обмеження всевладдя президента завжди було стратегічним пріоритетом державного будівництва (О. Мороз). Ще одна частина депутатського корпусу змушена була прийняти це як єдину альтернативу повномасштабному громадянському конфлікту.

Нормативну основу для виникнення нової формальної моделі організації й функціонування виконавчої влади (насамперед унаслідок зміни характеру взаємин між президентом та урядом) створили такі конституційні новели:

1. Фактичне визначення й формальне призначення прем'єра парламентською більшістю (ч. 8 ст. 83, п. 12 ч. 1 ст. 85).

2. Складання урядом повноважень перед новообраною Верховною Радою (ч. 1 ст. 115), а не главою держави, неможливість відставки уряду за рішенням Президента України. Тим самим президент позбавлений засобу безпосереднього тиску на уряд.

3. Ключова роль глави уряду в ініціюванні абсолютної більшості призначень на рівні центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) (окрім міністрів оборони й закордонних справ та глави СБУ) і здійснення формальних призначень членів уряду й частини керівників ЦОВВ зі спеціальним статусом Верховною Радою України, а інших керівників – безпосередньо урядом (пп. 12 та 12-1 ч. 1 ст. 85, п. 9-2 ст. 116). Тим самим руйнується монополія президента на кадрову політику в системі виконавчої влади.

4. Вирішення виключно урядом усіх питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією й ліквідацією відповідно до закону міністерств й інших ЦОВВ (п. 9-1 ст. 116). Тим самим глава держави не має змоги визначати компетенцію кожного із ЦОВВ.

5. Можливість Президента України безпосередньо впливати на діяльність уряду шляхом видання указів істотно обмежена. Зокрема, ч. 3 ст. 113 передбачає, що уряд у своїй діяльності зобов'язаний керуватися указами Президента України, але вже з уточненням – "прийнятими відповідно з Конституцією й законами України". А в п. 10 ст. 116 вилучено згадку про акти Президента України як засіб визначення функцій уряду.

Тим самим начебто було закладено підвалини солідарної, а не конфронтаційної взаємодії парламенту й уряду. Водночас, внаслідок особливостей внесення змін у Конституцію України, у грудні 2004 р. змогли одержати схвалення тільки пропозиції, що були висунуті на попередній сесії й мали суперечливий характер.

Відмінність нової української моделі державного управління від тієї, що утвердилася, наприклад, у країнах Балтії, визначається низкою особливостей.

1. Функціональні можливості уряду як суб'єкта реалізації політичного курсу парламентської більшості обмежені збереженням за главою держави можливості блокувати співробітництво уряду й парламенту застосуванням вето (ч. 4 ст. 94 Конституції), стабільне подолання якого можливо тільки за умови формування у парламенті проурядової конституційної більшості. Тим самим глава держави може позбавити сенсу саме існування парламентської більшості.

2. Президент може призупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з відповідним поданням до Конституційного Суду України (КСУ), блокуючи тим самим виконавчо-розпорядчу діяльність уряду.

3. Зберігається президентський контроль діяльності місцевих структур виконавчої влади, внаслідок суперечливості інтерпретації ч. 4 ст. 118 Конституції стосовно призначення й звільнення глав місцевих державних адміністрацій (МДА) Президентом України за поданням уряду.

4. До врегулювання законами ключових питань організації й функціонування органів виконавчої влади, їх місце продовжують посідати акти глави держави. Парламент (парламентська більшість) може замінити указ законом, але якщо це йому виявиться не під силу, то змінити указ може тільки Президент України.

Таким чином, втілення компромісу, відомого як "політична реформа", переважно в нормативній моделі організації публічної влади, обумовило появу принаймні двох взаємозалежних проблем.

1. Внутрішня суперечливість нової нормативної моделі системи публічної влади, що проявилася не лише в колізіях між окремими конституційними нормами, але й укріпленні взаємно блокуючих механізмів здійснення публічної влади.

2. Невизначеність процедурних механізмів реалізації низки норм Конституції України, внаслідок чого реальністю є збереження розбіжності між нормами конституції писаними й фактично діючими.

Незавершеність проведених реформ і недостатня життєздатність гібрида, що з'явився внаслідок поєднання президентоцентризму й парламентаризму, досить переконливо було підтверджено в умовах "розділеного правління" 2006–2007 рр., коли глава держави й парламентсько-урядова коаліція представляли протилежні політичні угруповання. Найбільш істотним й єдиним досягненням цього періоду в розвитку моделі державного управління стало прийняття Закону України "Про Кабінет Міністрів України", що стало можливим унаслідок одномоментного об'єднання зусиль переважної більшості парламентських фракцій, внаслідок чого вдалося перебороти чергове вето Президента України.

Однак функціонування парламентсько-урядової коаліції, сформованої БЮТ і НУ-НС наприкінці 2007 р., виявило ще більшу нестабільність функціонування системи державного управління. За станом на 28 травня 2008 р., за оцінкою прем'єр-міністра, із 109 урядових законопроектів, внесених до парламенту, спільними діями депутатів більшості було прийнято тільки 2, ще 10 – внаслідок кон'юнктурних голосу-

вань з представниками інших політичних сил. Решта ж виявилася заблокованою внаслідок відмінних поглядів у середовищі самої парламентської більшості [17].

У цьому відношенні не можна вважати безперервні політичні конфлікти 2006–2008 рр. тільки "відголоском вчорашньої конституційної моделі зразка 1996 року, коли президент де-факто був керівником всієї виконавчої влади, не несучи жодної політичної відповідальності за її дії, а також результатом того, що діючий президент де-факто не визнає свого нового місця в новій парламентсько-президентській формі правління" [2].

Показовим є прийняття 16 травня 2008 р. нової редакції Закону України "Про Кабінет Міністрів України". Главі держави вдалося частково повернути собі важелі безпосереднього керівництва урядом. Відтепер уряд втратив легальну можливість впливати на діяльність місцевих державних адміністрацій, скасовуючи їх акти. Частина 3 ст. 26 нового Закону встановила: "Кабінет Міністрів України забезпечує виконання актів Президента України", безвідносно до формулювання ч. 1 ст. 113 Конституції України, де йдеться про те, що уряд керується указами "прийнятими відповідно до Конституції та законів України". Скріплення у визначених Конституцією України випадках актів глави держави підписами прем'єра і відповідального міністра втратило попередню інтерпретацію як права, але не обов'язку, що не виключало можливості відмови в подібному скріпленні. Безумовно обов'язковими до виконання урядом визначено рішення РНБОУ, введені в дію указами Президента України. Встановлено, що урядовий апарат "відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань".

Просування України до парламентаризму як моделі державного управління істотно стримується слабкістю парламенту внаслідок ряду обставин.

Перша. Політико-правова культура українського суспільства залишається неадекватною умовам представницької демократії. Діяльність обмеженого у своїх функціях парламенту не сприяла утвердженню в суспільній свідомості розуміння його самоцінності. Суспільство сьогодні не готове захищати парламент.

Друга. Монополізація партіями висування кандидатів у представницькі органи публічної влади не відповідає ступеню розвитку самих партій. Парламентські вибори набувають форми плебісциту насамперед конкретним лідерам.

Третя. Виборче законодавство ("тверді" списки, 3%-й загороджувальний пункт, загальнодержавний виборчий округ) не зорієнтоване на забезпечення належного політичного представництва суспільних інтересів.

Четверта. Умовою дієздатності парламенту вважається наявність не менш 2/3 депутатом від його конституційного складу. Тим самим парламентська меншість, якщо вона становить понад третину депутатського корпусу, має можливість заблокувати роботу Верховної Ради.

П'ята. Істотні перешкоди самостійній позиції представлених у парламенті політичних сил виникають внаслідок зовнішнього впливу наділеного значними повноваженнями глави держави на окремі парламентські угруповання.

Окреслення істотних бар'єрів на шляху еволюції моделі державного управління у бік парламентаризму можна й треба сприймати як відображення певної неготовності суспільства до такого роду змін.

Але не менш істотним видається виокремлення чинників, що роблять неможливим повернення до президентоцентризму незалежно від суб'єктивних інтересів окремих претендентів на роль загальнонаціональних лідерів. Насамперед, у повному обсязі зберігають своє значення обставини, що спричинили свого часу відмову від нього. А діяльність парламентсько-урядової коаліції у 2006–2007 рр. переконливо довела свою ефективність як інструмента підтримки парламентом урядових ініціатив. Навіть у політично чутливих питаннях.

Але, окрім цього, політичні процеси на Україні 2006–2008 рр. також виявили:

1. Домінування в політичному житті потужних політико-економічних угруповань, що усвідомлюють власні інтереси, готові їх обстоювати та мають для цього необхідні ресурси. Щодо цього ситуація ніяк не нагадує середину 90-х рр. ХХ ст. і навіть початок теперішнього століття.

2. Розколотість бюрократичного апарату і його органічну нездатність бути надійною опорою тому або іншому "позапартійному" політичному лідерові. Конвертація адміністративних позицій у матеріальні цінності призвела до істотної деградації бюрократії як такої.

3. Неможливість ефективного володарювання без істотної підтримки з боку організованих політичних сил, передусім представлених у парламенті.

4. Протиріччя між необхідністю створення максимально широкої коаліції для перемоги на президентських виборах і практичною неможливістю проведення відповідальної політики в інтересах цієї коаліції, виникнення внаслідок цього істотного розриву між владними повноваженнями й реальним рівнем суспільної підтримки.

Найголовніше – процеси демократизації українського суспільства набули таких масштабів, коли практично неможливим є добре прогнозоване маніпулювання електоратом, як це має місце в багатьох країнах СНД. Показовими є дострокові місцеві вибори в столиці України. Вже гранично низька явка засвідчила ставлення киян до безперервних дострокових виборів. Головне завдання, яке ставили ініціатори – усунути Леоніда Чернівецького і його команду – не було виконано. Холодним душем для бажаючих дивитися на Київ виключно з висоти пташиного польоту стали показники підтримки більшості політичних сил. Якщо, на дострокових парламентських виборах 2007 р. питома вага прибічників БЮТу у столиці становила 46,18% (у березні 2006 р. – 39,22%,). Однак спроба конвертувати цей вплив у адміністративні позиції в столичних мерії та раді обернулася істотною поразкою – зібрано тільки 22,79%. Те, що у 2006 р. успіхи БЮТу на виборах Київради становили також небагато – 24,6%, втішає мало. Адже тоді це був найкращий результат і перевага над "Блоком Леоніда Чернівецького" складала 11,9%, натомість тепер – відставання в 7,7%. І це при тому, що список очолило керівництво БЮТ. Не пройшов до Київради список НУ-НС, між тим як ще в 2002 р. саме "Наша Україна" була безсумнівним лідером (28,05%) електоральних симпатій киян.

Таким чином, вітчизняна модель державного управління може бути визначена як "м'який" президентоцентризм, який упродовж 1996–2004 рр. виявив свою обмеженість у частині раціонального функціонування. Об'єктивно неминучим напрямом піднесення його інституційної спроможності стала подальша еволюція в бік парламентаризму. Інституційні перетворення були зумовлені об'єктивними обставинами, хоча в силу певних причин відобразили й суб'єктивні інтереси окремих політичних угруповань та політиків. Саме ці суб'єктивні інтереси значною мірою деформували процес перетворень, внаслідок чого в Україні модель державного управління набула рис маложиттєздатного гібрида президентоцентризму і парламентаризму. Незважаючи на наявні спроби повернутися до президентоцентристської моделі, потужні чинники (передусім поступ процесів демократизації) об'єктивного характеру унеможливають подібний процес.

Водночас, просування України до парламентаризму може бути тільки тривалим, суперечливим і хворобливим процесом усвідомлення як політико-адміністративною елітою, так і суспільством у цілому необхідності такої організації публічного управління, що забезпечувала б найбільш повне врахування усього розмаїття суспільних інтересів і потреб й, одночасно, не дозволяла б перетворювати державний апарат з раціонального засобу задоволення публічних інтересів на слухняне знаряддя політичної боротьби. А це потребує подальшого дослідження відповідних змін демократичних засад суспільної життєдіяльності та їх відображення в організації системи державного управління.

-
1. *Видрін Д.* Україна на порозі XXI століття: політичний аспект / Д. Видрін, Д. Табачник – К. : Либідь, 1995. – 224 с.
 2. *Вишняк О.* Від авторитарного президенталізму до парламентської демократії / О. Вишняк // Політичний менеджмент. – 2007. – № 3(24) // <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=70&c=1619>
 3. *Волощук В.* Шляхи розвитку парламенту України в період трансформації / В. Волощук // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2006 р. : у 2 т. / за заг. ред. О.Ю. Оболенського, В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – С. 200–203.
 4. *Грицьак І.А.* Форми правління і стабільність державного управління / І.А. Грицьак // Парламентсько-президентська система управління: Україна та німецький досвід : зб. наук. пр. / за заг. ред. І.В. Розпутенка. – К. : "К.І.С.", 2003. – С. 29–43.
 5. *Кармазіна М.* Деякі особливості президентства на пострадянському просторі (1991–2004 рр.) [Електронний ресурс] / М. Кармазіна // Політ. менеджмент. – 2005. – № 3(12). – Режим доступу до журн. : // <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=40&c=781>
 6. *Клямкин І.М.* Какой авторитарный режим возможен сегодня в России? / И.М. Клямкин // Полис. – 1993. – № 5. – С. 50–54.
 7. *Кривенко Л.Т.* Конституційні моделі легітимації глави держави і баланс повноважень між інститутами влади / Л.Т. Кривенко // Віче. – 2000. – № 9. – С. 19–37.
 8. *Курас І.* Між авторитарним минулим і демократичним майбутнім / І. Курас // Наук. зап. : зб. – Вип. 22. – К. : ІПіЕНД, 2003. – С. 18–24. – (Серія "Політологія етнологія").
 9. *Мельниченко В.І.* Вдосконалення системи публічної влади: суб'єктивні оцінки об'єктивної необхідності / В.І. Мельниченко // Укр. соціум. – 2005. – № 2/3 (7/8). – С. 88–99.

10. *Мельниченко В.І.* Статус уряду в контексті конституційної реформи: можливість зробити перший крок до самостійності / В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк // Віче. – 2006. – № 1/2. – С. 29–33.
11. *Нижник Н.Р.* Конституційні зміни в Україні як правова передумова політичної реформи / Н.Р. Нижник, В.І. Мельниченко // Політ. реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – С. 17–26.
12. *Ноздрачев А.Ф.* Основные характеристики исполнительной власти по Конституции Российской Федерации 1993 г. / А.Ф. Ноздрачев // Государство и право. – 1996. – № 1. – С.12–23.
13. *Общая теория права и государства : Учебник / Под ред. В.В. Лазарева.* – М. : Юристь, 1996. – 472 с.
14. *Павленко Р.* Парламент і уряд. Як оптимізувати механізм відносин / Р. Павленко // Віче. – 2002. – № 4. – С. 7–13.
15. *Плахотнюк Н.Г.* Повноваження Президента України у контексті конституційної реформи: структура, зміст, характер / Н.Г. Плахотнюк, В.І. Мельниченко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 12. – С. 5–15.
16. *Ребкало В.А.* Етапи становлення, динаміка та пріоритети політичної реформи в Україні / В.А. Ребкало // Парламентсько-президентська система управління: Україна та німецький досвід : зб наук. пр. / за заг ред. І.В. Розпутенка. – К. : "К.І.С.", 2003. – С. 44–58.
17. Тимошенко пропонує Юшенку створити "ширку" [Електронний ресурс] // Укр. правда. – 2008. – 28 трав. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2008/5/28/76628.htm>
18. *Шкляр Л.* Політична реформа в Україні: концептуальний аналіз / Л. Шкляр // Наук. зап.: зб. – Вип. 22. – К. : ІПіЕНД, 2003. – С. 18–24. – (Серія "Політологія і етнологія").